

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

3 1761 11701338 3

CA1


SS40

-B67

Briefing Sessions
for Members of Parliament
1989



Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117013383>

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

CAI
SS 40
-B67

Briefing Sessions
for Members of Parliament
1989





The Canadian Centre for Management Development (CCMD), at the request of the Speaker of the House of Commons, the Hon. John Fraser, held two briefing sessions for new Members of Parliament: April 11, 1989 on the Canadian System of Government, and May 9, 1989 on the Main Estimates Process.

CCMD is pleased to support efforts to improve the understanding of the important institutions and processes of Parliament and government.

John L. Manion
Principal

Acknowledgements

The Canadian Centre for Management Development wishes to acknowledge the contributions of the following persons to the organization and delivery of the two briefing sessions for Members of Parliament.

- | | |
|--------------------------------|---|
| Allan J. Darling | . Deputy Secretary
Program Branch
Treasury Board Secretariat |
| Al W. Johnson, O.C. | . Senior Research Fellow
Canadian Centre for Management Development
. Mr. Johnson is a past President of the CBC
and a former Professor at the University
of Toronto. |
| Andrew Macdonald | . Comptroller General of Canada |
| John L. Manion, O.C. | . Principal
Canadian Centre for Management Development
. Mr. Manion is a former Associate Secretary to the Cabinet and
Secretary of the Treasury Board |
| Robert Marleau | . Clerk of the House of Commons |
| Sheila Murray | . Vice-Principal
Management Issues and Seminars
Canadian Centre for Management Development |
| Gordon Osbaldeston, O.C., P.C. | . Senior Fellow
University of Western Ontario
. Mr. Osbaldeston is a former Secretary to
the Cabinet and a Member of the
Privy Council |
| Roger Tassé, O.C. | . Executive Vice-President (Legal and Environmental Affairs)
Bell Canada
. Mr. Tassé is a former Deputy Minister of
Justice |

Table of Contents

Briefing Session on the Canadian System of Government April 11, 1989

. Introduction	Robert Marleau	8
- The Constitution	Roger Tassé	9
- The Decision-Making Process	Al W. Johnson	19
- The Minister and Department Mandate	Gordon Osbaldeston .	35
- The Public Service	John L. Manion	47
. Closing Remarks	Robert Marleau	56

Briefing Session on the Estimates Process May 9, 1989

. Introduction	Robert Marleau	58
- The Supply Cycle and the Estimates Process	Allan J. Darling	60
- Part III of the Estimates	Andrew Macdonald . .	69
- Questions and Answers	75
. Closing Remarks	Sheila Murray	77

**BRIEFING SESSION
ON
THE CANADIAN SYSTEM OF GOVERNMENT**

APRIL 11, 1989

Introduction

Robert Marleau

Robert Marleau This session was designed to give you an overview of the relationship between the Constitution, Parliament, Ministers, departments, central agencies and the public service.

I must point out that the legal infrastructure of the House of Commons is such that, from the Clerk down, none of its staff belong to the Public Service. We exist by virtue of a separate statute, the House of Commons Act. It is my view that all Canadians, including members of the House of Commons, are lucky to have what I consider to be the best public service in the democratic world. It is evolving of course, and I am totally convinced of this having joined the Public Service almost 20 years ago.

This is the last of a three part orientation program. Last December we covered the administration of the House in terms of dealing with the more practical matters of becoming a Member of Parliament. We also touched upon specific issues that were of primary interest to you. In late March a one-day program was held on parliamentary procedure.

In 1984, there was not this dimension to the orientation of new Members and I think that the plan we had put together was severely lacking. We are, therefore, embarking on a new relationship with the Centre, one that I hope is really a beginning and I know that Mr. Manion has plans to expand by having follow up briefing sessions and more contact between the Centre and Members.

John Manion As some of you may know, the Canadian Centre for Management Development or the Management Centre, as we call it, is a new institution. Its primary purpose is to try to improve the quality of management in the Public service.

Our briefing session is divided in four segments. The constitutional setting will be presented by Mr. Roger Tassé, the decision-making process will be described by Mr. Al Johnson.

Mr. Gordon Osbaldeston will deal with the mandate and roles of the Minister and the department and I will conclude with a presentation on the Public Service.

The Constitution

Roger Tassé

My goal is to try and work with you in order to demystify the constitutional framework that governs the conduct of Canada's affairs of state. While lawyers have an important role to play in constitutional law, it is not their private preserve.

I thus plan to broadly outline some of the basic features of our system of government and the institutions that exercise the powers of the Government of Canada.

Since my time is limited, my talk will necessarily be general in nature. I will try to simplify some very complex issues. In spite of this, I hope that what I have to say will help you better understand how our basic institutions work as you assume the lofty responsibilities that are now yours.

The Constitutional Framework: The Structure of Canada's Government

1. *The Constitution: cornerstone of our system of government*
2. *Canada's Constitution is both written and unwritten*
3. *Canada has a federal Constitution*
4. *Canada has a parliamentary Constitution*
5. *But who is the Government?*
6. *The principle of the supremacy of Parliament*
7. *Ministers of the Crown*
8. *The Prime Minister*

I will talk about the Constitution, its importance as our basic law, the supreme law of the Government of Canada, whose origin is based on the rule of law.

Countries do not necessarily have written constitutions; ours is both written and unwritten, and I will try briefly to identify with you where the constitution and the sources of our constitutional law can be found.

England and France have a unitary type or style of government; all of the government's powers are vested in a single body or institution. Canada has a

federal type of government, where the government's powers are shared between authorities. This has some very important consequences.

We have a parliamentary type of constitution that I will try briefly to contrast with presidential systems such as that of our neighbours to the south. A famous king said, "I am the State." I will ask you, we will ask ourselves: Who is the State in Canada? Who really holds power when you look beneath the surface?

An important principle of the British tradition of government is the supremacy of Parliament. Even so, there are significant constitutional limitations on the authority of Parliament, on what might be called the absolute authority of parliaments.

Finally, I will discuss the roles and responsibilities of Ministers and the Prime Minister. Since my colleagues will cover these two areas in more detail later, I will limit myself to a few remarks about where they fit in the framework of my talk this morning.

The Constitution: cornerstone of our system of government

- . *The fundamental law of the land, from which all other laws stem;*
- . *The law that creates and organizes the Government's fundamental institutions;*
- . *The law that provides the framework for the Government's three major branches: executive, legislative and judiciary;*
- . *The principle of legality: controlled by the courts;*
- . *A vital corollary: the independence of the courts*

A constitution could poetically be called the mirror of a nation's soul. A country's constitution reflects its people's historical development, struggles, aspirations, challenges and achievements at any given time.

A constitution is also the way that tensions between the welfare of individuals and the community are resolved. In this regard, the constitutions of Canada, the United States, Great Britain and France clearly reflect the historical development of the people of each of these countries. In other words, a constitution expresses the collective will of the people to live together, expressed in original and unique fundamental institutions.

In a general sense, all the laws, regulations, customs and practices related to the government organization or operation form part of the constitution.

This morning, however, I want to discuss with you the Constitution in a more limited sense. In our country, the Constitution is the supreme law that all others must observe. It is a law that cannot be amended by an ordinary Act of Parliament. Since 1982, Canada's Constitution can be amended only by following the amending formula, which requires the cooperation of Parliament and a certain number of provincial legislatures, depending on the issues involved.

The Constitution thus creates and organizes fundamental government institutions. It determines who exercises the powers of the State, Parliament or the Government, in a more limited sense, that is, the Executive and the Judiciary. The Constitution defines the role of each branch, its sphere of influence, the scope and limitations of its authority, and all fundamental government institutions. In very simple terms, Parliament's basic role is to make laws. It expresses the will of the people. In a limited sense, the Government is responsible for administering these laws and also has the duty to administer or conduct the affairs of the state. Just as simply, the judiciary has the duty to interpret laws enacted by Parliament and to arbitrate conflicts between the State and individuals or between individuals.

The Constitution also defines how these institutions are interrelated and determines how conflicts between these basic institutions are to be solved. In the British tradition, legality is a fundamental principle of Canada's Constitution.

In a system of government where the rule of law prevails and not the arbitrary decisions of a ruler, Parliament acts and must act within the limitations of the Constitution. The Government, which is responsible for conducting the affairs of the

state, and its representatives act within the framework of the Constitution and in accordance with the laws enacted by Parliament. It is up to the courts or the Judiciary to ensure that both Parliament and the Government assume their responsibilities in compliance with the principle of the rule of law.

In this context, the independence of the courts is an indispensable condition for maintaining the principle of the rule of law. Judicial autonomy is vital to our democratic systems. Several constitutions in totalitarian regimes are very noble in spirit and worthy of respect. The difference between true democracies and totalitarian regimes is the principle and the reality of judicial autonomy.

Canada's Constitution is both written and unwritten

- . *It is largely written*
 - *the Constitution Act, 1867*
 - *the Constitution Act, 1982*
 - *and so on*
- . *It is also unwritten*
 - *conventions*
 - *practice*
- . *And then there are court judgments!*

The American constitution is basically found in a constitutional document, the Constitution of 1787, together with a few amendments that were made later on. England does not really have a written constitution. The constitution of Great Britain is found in certain key acts of Parliament but especially in constitutional conventions and practices. Canada's system is mixed, with the Constitution found in certain basic statutes but also in conventions and practice.

Given its importance, one might think that the Constitution is to be found in the Act of 1867. This Act and that of 1982 are the twin pillars and beyond any doubt the two most important texts of Canada's constitution. The Act of 1867 is important because it founded or created Canada's modern federal system, which is one of the great achievements of modern times. But the Act of 1867 did only what

was necessary to create the federal system. An expression found in the preamble to the Constitution Act, 1867, states in effect that Canada's Constitution will be similar in principle to that of Great Britain.

In all respects other than the creation of Canada's federal system, which basically involves the sharing of the powers of the State, these constitutional principles and regulations are modelled on the British tradition.

The Act of 1867 is interesting for what it does and does not say. You will find nothing in the Act of 1867 or the other constitutional statutes about the Prime Minister, the Cabinet, political parties, party caucuses, or the principle of responsible government that is the cornerstone of our system of government. All of these matters are settled by convention. Obviously, they are just as important as the Act of 1867. This tells you again that we must go beyond the Act of 1867 to understand the reality of Canada's constitutional framework.

Other constitutional documents have been added to the Act of 1867, such as those allowing other provinces to join Confederation.

The second pillar that I referred to is the Act of 1982, which completes the Act of 1867 in terms of the amending formula, since the Act of 1867 passed by the Parliament of Westminster made no provision for Canada's Constitution to be amended other than by another Act of the British Parliament.

It was thus important for an independent country such as Canada, which had gained its independence early in this century, to create a suitable mechanism for amending the Constitution. This constitutional amendment formula is of special significance in a federal system, where the powers of the State are divided between two orders of government. Otherwise, it would be sufficient for the central authority to adopt constitutional amendments and to modify the original balance between federal and provincial authorities. Thus, in a federal system, it must be possible to amend the Constitution only with the cooperation of the two authorities that combine to form Confederation or the Canadian nation.

A second major constitutional amendment in 1982 was obviously the adoption of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which provides limits or constraints that Parliament and the

Government must respect in exercising their authority, and solemnly protects the rights of individuals. The United States adopted a Bill of Rights from the beginning; it was an integral part of their original Constitution.

To summarize, then, in a limited sense, the Constitution obviously includes the Acts of 1867 and 1982 and a few other statutes such as those that have allowed provinces to enter Confederation. It also includes court decisions. It is impossible to read Canada's Constitution without reference to the courts. It is here, I imagine, that lawyers have an important role to play. It would be imprudent to attempt to interpret certain complex provisions, especially those concerning the sharing of powers between federal and provincial authorities, for example, without considering court decisions. I will return to this a little later in my presentation.

Canada thus has a Constitution of a federal type. The powers of the State are shared between the central or national government -- which we tend to call the federal government -- and the provincial, regional or local government, an expression used occasionally in constitutional documents.

Canada has a federal Constitution

- . *The powers of the Government of Canada are shared between federal and provincial authorities.*
- . *The executive powers follow the legislative powers.*
- . *Gray areas, or the "glorious ambiguity of constitutions".*
- . *The necessary arbitration occurs at the political and judicial levels.*

Thus, for instance, the central authority has exclusive power over currency, defence and national security; the provinces or provincial authorities have power over property, civil rights, and municipal institutions.

Both of these authorities do share jurisdiction in certain areas. In cases such as Immigration and Agriculture, for example, if a conflict exists between the provincial and federal levels, the Federal legislation remains the final, ultimate authority.

To the power of making laws follows the power to execute them. Whoever makes the laws has the authority to provide for its enforcement. But it is possible for one authority, such as the Federal, to entrust the administration of its laws to the other or provincial authority. This happens in the case of the criminal code, for example, whose enactment is the responsibility of the Parliament of Canada but whose administration is the responsibility of provincial authorities. It is also true of the Young Offenders Act.

The Act of 1867 was written in very general terms, general enough that those tending to favour stronger powers for either the central government or the provinces at the time did not lose hope of being able to promote their vision or concept of Canada's future. Thus, it is not surprising that the years following 1867 and the adoption of Canada's Constitution, were marked by cycles of interpretation. The tendencies found among politicians who adopted the Constitution, the Fathers of Confederation, were also found in the courts, first in the Judicial Committee of the Privy Council and later in Canadian courts, after appeals to the Privy Council were abolished.

Cycles favouring a centralist interpretation of the Constitution thus followed others with interpretations more favourable to provincial authorities.

The Act of 1867 obviously reflected the concepts, values, lifestyle, level of development and level of knowledge of the world at that time. But the world has changed a great deal since 1867. We have seen the birth of radio, television and aviation. We have become aware of the wealth of resources to be found in the continental shelf.

All of these issues were unknown and unheard of in 1867. The courts have had to settle them and to decide which Government in Canada had the authority to enact legislation, adopt programs and create services in these new fields. But all of this was still done basically within the framework of the Act of 1867. There have been a few amendments to our Constitution, but very few compared to the numerous changes that have occurred in our society.

This means that the Constitution is a growing tree, un arbre vivant, a set of rules that can be adapted to the needs of the times. In this sense, we can say that the Constitution is gloriously ambiguous. At the time, it was impossible for the Fathers of Confederation to predict the future with any certainty, to foresee what powers either authority would require to meet the challenges ahead.

The Constitution was written in general terms - and therein lies its genius -- so that it could develop and allow living social trends to manifest themselves and to help shape Canadian society.

I am deeply convinced that our Constitution is one of the great modern-day constitutional achievements. It has shown great flexibility and adaptability. Even though it is not perfect and still allows room for improvement, it has been a key factor in Canada's development.

Canada has a parliamentary Constitution

- . *J.-J. Rousseau and the separation of powers;*
- . *The presidential system;*
- . *The parliamentary system and the erosion of the separation between the legislative and executive branches;*
- . *The Prime Minister and his Cabinet*
- . *And parliamentary committees!*

We have a parliamentary system of government, and here I would mainly like to contrast it with the presidential system of government. Jean-Jacques Rousseau advocated the separation of the State's three major branches as a guarantee of good government. This separation of the three branches of government is found in its purest state in the presidential system. I am going to focus here on the legislative and executive branches.

In a presidential system such as that of the United States, executive authority is vested in the president, the head of state responsible for administering and conducting the government's affairs. He does not exercise any legislative function, except negatively (one might say) by his power to veto legislative initiatives by Congress.

He does not rely on the confidence of Congress to remain president. He is not accountable to Congress. He is elected for a fixed term.

Legislative authority, on the other hand, is vested in Congress. It controls its own agenda and its legislative program.

In a parliamentary system of government, the Prime Minister must have the confidence, the support of the majority of votes in the House, to remain in power. This majority is generally provided by the party he leads; otherwise, we have a minority government.

The Prime Minister and his government are not elected for a fixed term, even though the government has a maximum term of office. If the government is defeated in the House on a major issue, general elections are usually held.

By the authority he commands in the House, the Prime Minister is also in a position of strength in terms of the legislative function of the government. In reality, the Prime Minister and his Cabinet colleagues also control the Executive, one of the fundamental branches or functions of government, and the Legislature. This is one of the major differences that exist between our form of Government and that of the United States.

In recent years, Ottawa has made considerable efforts to enhance and strengthen the role and influence of House committees in conducting government affairs and in preparing and developing draft legislation.

In the United States Congress, both in the House of Representatives and the Senate, committees are obviously an important source of inspiration since they usually do detailed, quality work that greatly influences the conduct of American affairs. Still, I think there will always be a basic difference between the Canadian and American situation in that, once again, the American president is not accountable to Congress, nor can he impose his will on it except under limited circumstances where he has a veto power. Of course, it is in the president's interests to maintain good relations with Congress to achieve his government's objectives, but his fate is not as closely linked to that of Congress as that of the Prime Minister or his Ministers to Parliament in the British and Canadian parliamentary systems.

But who is the State?

But who is the Government?

- . *The Queen and the executive branch;*
- . *The Queen and the legislative branch;*
- . *The Queen and the Governor General;*
- . *The Queen (or the GG) always acts on the Cabinet's advice;*
- . *An important residual;*
- . *The federal Crown and the provincial Crown;*
- . *The reality beneath the surface!*

According to the Act of 1867, executive authority is vested in the Queen. That explains why legal action involving the central or federal government is taken for or against the Queen or the Crown in right of Canada. Contractual agreements are also signed on the Crown's behalf. Departments as such do not exist in law and are not legal persons.

The passage of an Act thus also requires not only the approval of both the House of Commons and the Senate but royal assent as well. This is also where the Queen's key role is found. The Queen of England continues to be the Queen of Canada. In practice the Governor General acts on behalf of the Queen or the Crown in executive and legislative matters.

By virtue of the principle of responsible government, the Queen or the Governor General acts only on advice, a polite way of saying as directed by the Prime Minister, the Minister or the Cabinet enjoying the confidence of the majority of members of the House of Commons.

We can see how the British system of government evolved from an era when the Crown had absolute power, to a system of government where the Crown still has power in name alone but can only act on the advice of its Ministers as long as they enjoy the confidence of the House of Commons. There is one important residual power that I do not intend to discuss today because, under present conditions, it is fairly academic as the government enjoys a strong majority in the Commons. Even so, it is an important role that has had to be exercised from time to time in the course of our history.

There are two Crowns: the Queen acts in the name of both the federal and provincial authorities. In legal proceedings or in contracts, we see the expression "the Queen in right of" the federal

government or authority, or "the Queen in right of" provincial authorities.

On the surface, then, when we read constitutional documents, it seems that important powers are vested in the Crown, the Governor General or the Lieutenant Governor at the provincial level. As I said earlier, the Prime Minister, the Cabinet and political parties are not even mentioned. Actually, however, the Prime Minister or the provincial premiers control the executive and legislative functions of government as head of the majority party in the House of Commons or the provincial legislative assemblies. This concentration of power makes government objectives easier to integrate than in a presidential system, where the administration or the president and the legislature are very separate institutions, at least theoretically or conceptually.

The principle of the supremacy of Parliament

- . *The State's ultimate authority is exercised by Parliament;*
- . *The courts have no power over legitimate acts of Parliament;*
- . *The sharing of powers imposes limitations;*
- . *The new limitations imposed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms;*
- . *Can we speak of government by the judiciary?*

The principle of the supremacy of Parliament means that Parliament expresses the supreme will of elected members. In theory, Parliament enjoys absolute power in its sphere of responsibility and authority. In law school, I was taught that Parliament could change a man into a woman. It is not up to the courts to judge the wisdom of Parliament's legislative decisions. This assessment of the wisdom of Parliament's decisions in its area of responsibility must instead be made by the voters.

The sharing of powers is obviously a major limitation in a federal system. The federal authority may not encroach upon the powers of provincial authorities, and vice versa.

It is up to the courts to determine if one authority has encroached upon the other. A new

limitation was imposed on the supreme authority of Parliament by the adoption of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982, which solemnly protects certain basic rights and freedoms.

Can we say that we are being governed by the Judiciary now that we have a Charter of Rights? The judges of the Supreme Court did not seek the responsibility of determining whether the actions of Parliament or the provincial legislative assemblies were consistent with the principles of the Canadian Charter. This responsibility was entrusted to the courts, mainly the Supreme Court, by the constituents of 1982, the representatives of the various federal and provincial authorities. At the time, the constituents basically decided to make the Court or the justices responsible for bringing them into line when their actions are inconsistent with the provisions of the Charter. It is not for the courts or the Supreme Court to make political choices in this regard. Their only role is to indicate whether the Charter has been observed. This is a role the importance of which I do not wish to minimize.

In some instances, as I believe they did in Morgentaler, the court indicated to Parliament and to all Canadians that the law, in this case the Act of 1968, is ineffective in terms of the values enshrined in the Charter. In striking down the 1968 legislation, they basically referred the matter back to Parliament for a decision as to whether a new Act should be passed, this time one that would hopefully be consistent with the principles of the Charter.

Ministers of the Crown

- . *Their political responsibilities;*
- . *Their statutory responsibilities;*
- . *The principle of ministerial accountability;*
- . *The specific case of the Attorney General and the administration of justice.*

The Prime Minister

- . *Is responsible for ensuring the consistency of government action;*
- . *Appoints ministers and deputy ministers;*
- . *Defines departmental mandates and the organization of the Government;*
- . *A fundamental mechanism for joint action: the Cabinet and its committees;*
- . *A corollary: the principle of ministerial solidarity*

I realize that my colleagues will be talking about these issues, Ministers of the Crown and the Prime Minister, but I cannot help saying a word or two about the critical role of the Attorney General in our system of government, given the duties that I performed in the Public Service as Deputy Attorney General.

The Minister of Justice is the Attorney General by virtue of his office. The Attorney General is not a Cabinet member as such, even though he participates in Cabinet discussions. You may find this a subtle distinction but it is an important one and I feel it highlights an important feature of the Attorney General's role and function.

The Attorney General is the product of the best British tradition and is responsible for ensuring the sound administration of justice, the consistency of the government's actions with legislation and the Constitution. I mentioned earlier that the rule of law is vital to the activities of the Government and Parliament in our system. The Attorney General's duties are to advise his colleagues precisely to ensure that the law and the Constitution are observed in conducting public affairs.

The main importance of this role is in administering criminal law. A major difference between a Minister of the Crown and the Attorney General is that the latter must account to Parliament for his decisions and actions. He is not accountable to the Prime Minister, the Cabinet or anyone else. It is even inappropriate for the Cabinet or Cabinet committees to discuss criminal proceedings, their continuation or their withdrawal. Of course, it would be pure folly for the Attorney General not to consider and, at times, seek advice from his colleagues in making his decisions.

The Attorney General or his officers do not necessarily have to bring legal action merely because evidence exists that a criminal act might have been committed. There is nothing automatic about the administration of justice. It is quite proper, if not necessary, for the Attorney General to consider the various elements that make up the public interest in the discharge of his functions. In determining the factors that shape or influence his decisions in the public interest, he may, and, at times, must consult colleagues with specific responsibilities in areas such as national security, transportation or competition. He may and at times, must also consult the Prime Minister. Ultimately, however, the Attorney General's decision is his alone.

In other words, the principle of ministerial solidarity does not apply to the Attorney General. He alone is accountable to Parliament for exercising his responsibility and authority to administer criminal justice.

This is one of the great traditions that we have inherited from the British system and maintained in our law. It ensures the non-partisan administration of justice based on the higher public interest of the nation in accordance with the Constitution and the rule of law.

I hope that my talk has made it possible to demystify some of the concepts that we have to consider when we talk about the Constitution and its institutions. I suppose it would be easier if we had a single source and could say, "This is the Constitution of Canada", but that is not the case. It is perhaps because the Constitution has drawn on several sources and is not found in a single document that it has proven so flexible and adaptable and has allowed us to build modern-day Canada in a world that is constantly shrinking and faces far greater and more complex problems, I think, than in 1867.

Questions and Answers

Mr. Bill Casey (Cumberland--Colchester) Something I do not understand about the Constitution of 1982 is that it should have been an agreement between 10 provinces and the federal government but one province did not sign the Constitution, so do the other provinces have the power to impose that set of rules on the province that did not sign? And if it does not have the power to do so, what set of rules does that remaining province operate under?

Mr. Tassé That is an important and an interesting question. I think that to respond to your question, I would have to say a word about the situation that existed after 1867. I mentioned in my remarks that when the Constitution Act of 1867 was passed, Parliament at Westminster kept the key to changing the Constitution of Canada. In effect, to affect a change you had to go to Westminster in London. There was no other way. It was left out of the Act entirely and in keeping with times of 1867. All of the authority politically and legally was vested in the U.K.

As Canada became more independent over time, it became inconceivable to an independent country that the power to change its Constitution would remain in the U.K.

But then there were a lot of uncertainties as to how these changes to the Constitution could be effected. Did you need unanimity? Was it sufficient that there be an agreement between the majority of the provinces? Which of the provinces? And you may remember that in effect Mr. Trudeau's Liberal government of the 1970s decided that the time had come to resolve this matter. You will also remember that Mr. Trudeau had presented his resolution in Parliament. There were questions raised as to whether he had the authority to proceed unilaterally. You will recall that he wanted to proceed with the support of only two provinces.

Eventually the matter went to the Supreme Court of Canada. They decided that in fact it was in accordance with the law, that he could proceed as he was proposing, but that it was not in accordance with the Convention. In effect it was not in accordance with the Convention that he could

proceed on the basis of the support of only two provinces. Unanimity was not required, but the Court would not say how many would be required: perhaps five or six out of ten.

Mr. Casey But the key was --

Mr. Tassé Eventually there were 9.

Mr. Casey But the key was with the concurrence of the British Parliament?

Mr. Tassé Because the law of 1867 was a U.K. law, a new law was needed in the U.K. in order to adopt a new mechanism which would do two things: remove from the U.K. all power respecting our Constitution and at the same time provide a mechanism that would be entirely Canadian so that the Constitution of Canada could be changed in Canada.

That is why in 1982, two things were done. The U.K. no longer has a role to play in our Constitution, and Canada has a new mechanism that is accepted generally by the participants of the Canadian federation as to how changes in the future will be effected.

Mr. Casey Who questioned it in the Supreme Court? I do not remember that. Who questioned the right of the government to impose the Constitution on the one remaining province that did not sign?

Mr. Tassé There were two stages. The first one involved a number of provinces. First, there was a reference from Manitoba, one from Newfoundland and one from Quebec, asking their Court of Appeal to decide on the legality and legitimacy of proceeding as the federal government was proposing to do at the time. The result of that series of cases culminated in a Supreme Court decision which stated it was legal, but was not in accordance with the Convention.

Later on, there was another reference that the Quebec government placed before the Court of Appeal of Quebec which culminated in another Supreme Court decision where the question asked was: Does the Quebec government legislature have

the power of veto to prevent the adoption of the patriation document, the 1982 Constitution Act? The Supreme Court decided in a landmark decision that Quebec did not have that power.

Mr. Casey Thank you.

Mr. Eugène Bellemare (Carleton--Gloucester) To continue my colleague's discussion, to simplify things a little, being neither a notary nor a lawyer, I have always understood that if you had a legal document and needed, say X number of signatories, and if one of them did not sign, the document was not valid for that person.

Here, there are 11 possible signatories, and one province did not sign. How can the province of Quebec be forced to accept the provisions of the document? Let's put aside the notion of a constitution, a national statute, and think strictly in terms of a legal document.

If I am involved with you in a case that involves buying or not buying a piece of property, for instance, and I refuse to sign, I am not responsible for the mortgage or for buying the house, since I did not sign. So I still do not understand how a province can be forced to accept the statute enshrined in the Constitution.

Mr. Tassé Yes, there has been a lot of debate about this issue. Some people claim there is such a thing as a confederative contract with, say English Canada or the English-speaking provinces at that time, in 1867, on the one hand, and on the other, the provincial authorities of Quebec. Some people claim there was a kind of confederative agreement between them. In any event, this has not been considered part of our statutes. From a political standpoint, some people may still claim that politically-motivated confederative arrangements included an agreement between the two peoples, between English-speaking provinces and French-speaking representatives found mainly in Quebec.

This has not been upheld by the courts. The problem is that when the provinces entering Confederation in 1867 asked British authorities to enact legislation, they did not provide for it to be amended. You see, following the Charlottetown and Quebec conferences or talks, as you may remember, a consensus was enacted by legislation at Westminster. But Westminster still retained supreme legal authority, which was understandable given the conditions prevailing in 1867, when Canada was a Dominion, a colony of England.

But since the turn of the century, specially around the 1930s, when the colonies claimed or were granted increasing autonomy by the mother country, it was incongruous for this power or authority to remain in London; it was not an accurate reflection of reality. Canadians then sought to agree on an amending formula but never succeeded. Every prime minister since 1930 has tried to achieve this. Some said that the provinces should agree unanimously. Others said, "No, we cannot put Canada and constitutional reform in a straitjacket, with each province having an equal right regardless of its size, population or history." The debate went on for years, but absolutely no one could say, "Here is the rule or formula to follow if you want to change our constitution". Things remained uncertain, and that is why the Supreme Court eventually had to step in.

It ruled that there was no need to obtain the consent of all of the provinces to ensure legality. There must be sufficient consent from the regions and provinces of Canada as a whole to be able to come to an agreement with the federal authority. The theory of unanimity was thus rejected. Should five provinces consent? Six? Which ones? The Supreme Court did not say. What happened was that nine provinces gave their consent. When the issue was referred back to the Supreme Court, it ruled that although nine out of ten had given their consent, legally the Court did not believe or recognize that Quebec had a veto power.

That is why we have today's Constitution. Obviously, some people claim that Quebec's elected members, its political authorities, did not give their consent in 1982, since an unanimous resolution was passed by the members of the National Assembly rejecting the 1982 accord. This is not a legal or constitutional issue in the strict sense of the word but rather a matter of legitimacy. Is it politically acceptable for this situation to continue in a province that plays such an important role in Confederation by virtue of its history, its distinctive linguistic and cultural contribution?

A voice Would the same interpretation prevail if repatriation had changed the distribution of powers between the federal and provincial governments in very specific areas, such as those under provincial jurisdiction?

Mr. Tassé Yes, the rule is the same. There would basically have been the same uncertainty, and I think the rules I have just described would in fact have applied. The 1982 accord contains a provision

that results in a change in jurisdiction over natural resources. It is true that this change favours the provinces. The reverse would obviously have created different kinds of problems.

The Decision-making Process

Al W. Johnson

It has been a long time since I have appeared before Members of Parliament. But I have had a long and pleasant experience with MPs. As a matter of fact one among you today, David MacDonald, answered for the CBC in the House of Commons for a period of time when I used to appear frequently before parliamentary committees. It was a rather boisterous but always wonderful time.

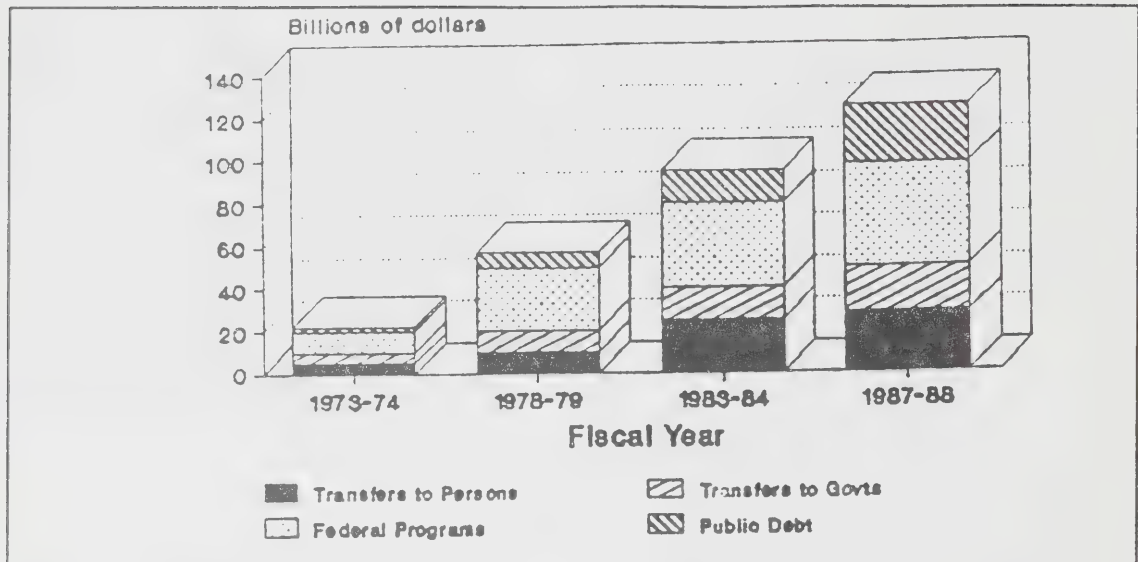
In my first relatively senior job in the Government of Saskatchewan, around 1950, I was responsible for recruiting and training the best graduate students we could get from all across the country to come into the public service of Saskatchewan. One of the requirements in our development program was that they sit in the galleries of the legislative assembly to hear members of the legislature speak about policy issues and about government. We did that for two reasons. First, we wanted them to hear the perspectives of the members of the legislative assembly, and second we wanted them to recognize the ability of members to come to the heart of issues and to express them very simply. That has not always been a talent of bureaucrats!

Well, if I can in any way return that favour today I will be very happy indeed.

I have been asked essentially to talk to you about how decisions are made in the Government of Canada. To do that I think I need to do three things. First, to talk a bit about the character and the scale of government in which decisions are being made. Second, to say something about the kinds of decisions that are made in Ottawa and who makes them. And finally to look briefly at the equally important question as to what conditions and influences Ministers when they take their decisions.

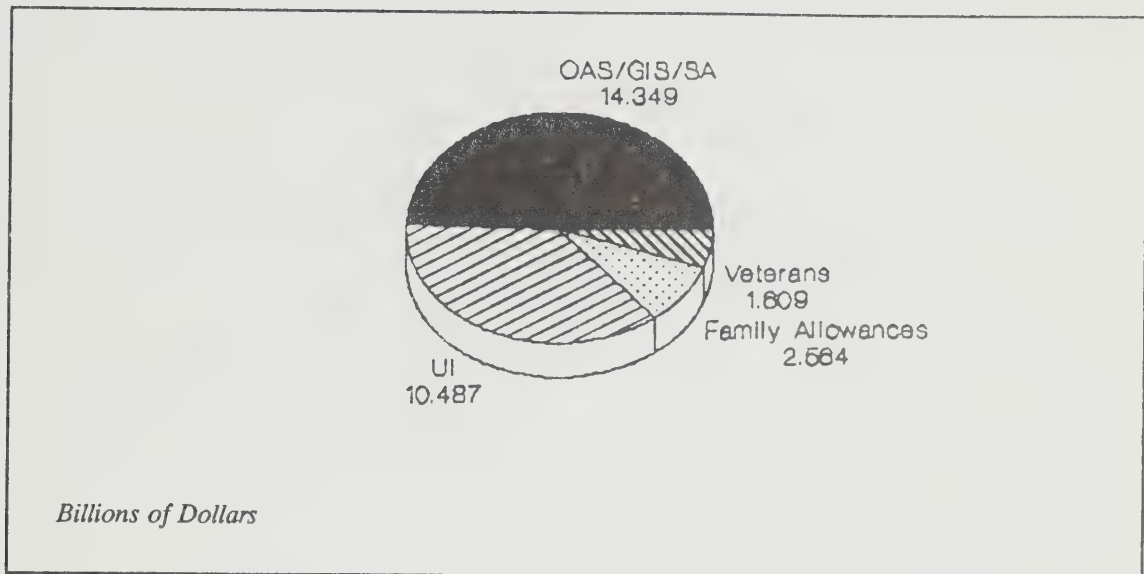
Starting with the character and the scale. As Mr. Tassé has said, the Constitution establishes -- if I may use the simple-minded term -- the boundaries within which Parliament and government function. They are first, the boundaries between the powers of Parliament, and those of the provincial legislatures -- the distribution of powers; and second, the limits on the powers of Parliament set by the Charter of Rights and Freedoms. How Canada's national governments have used these powers -- what they have put in place -- can best be described, I think, by looking at the expenditures that are reflected in the chart Federal Expenditures.

*Federal Expenditures
Four Major Categories*



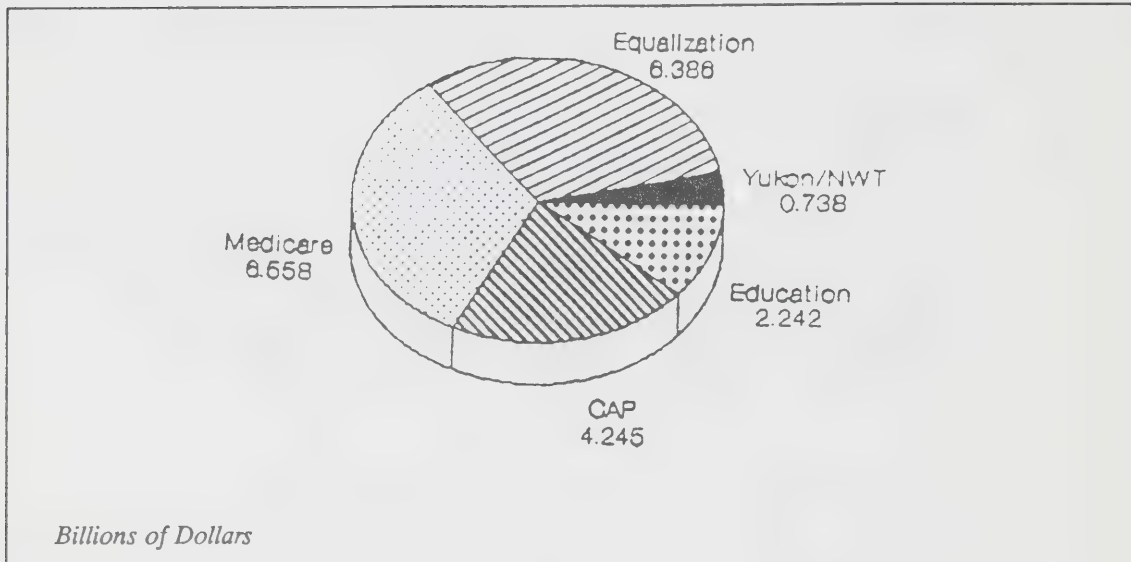
I will address myself to the 1987-88 figures, only. In 1987-88 there were four blocks of expenditures. The bottom block, social security payments to individual Canadians called transfers to persons made up 22% to 23% of all the expenditures, \$125 billion in that year. Then there are the payments to provinces, territories and provincial governments to support provincial public services across Canada. They made up about 17% of total expenditures. Federal programs, or federal public services, in turn made up 37% of the expenditures. And the famous interest on the public debt made up, in that year, 23%.

*Transfers to Persons
1987-88*



With respect to transfers to persons, largely social security payments to individual Canadians, you will see that old age security, guaranteed income supplements and spouses allowances make up \$14 billion of the federal government's expenditures of \$125 billion. In this year (1987-88) \$10 billion was allocated to old age security; unemployment insurance \$10 billion; family allowances, which it is important to note do not include the important child tax credit, \$2.5 billion; and the remaining \$1.6 billion is allocated to veterans. This totals about 23% of expenditures, as I said.

Transfers to Governments 1987-88



Transfers to governments, in turn, are made up of two components: equalization payments to the provinces, and contributions to federal-provincial programs. The equalization payments are designed, as we all know, to "equalize" the revenues of the provinces - bringing all of them up to some acceptable national standard in order to enable the provinces to provide adequate services across the country. These payments account for \$6.4 billion. Medicare, the major shared-cost program, represents \$6.5 billion. The Canada Assistance Plan, under which provincial expenditures on social assistance and welfare services are shared by the Government of Canada, amounts to \$4.2 billion. Then there are payments of \$2.2 billion that are designated for post-secondary education but which are no longer tied, even indirectly, to provincial expenditures on post-secondary education. Finally \$750 million is allocated to the Yukon and Northwest Territories.

In the 1987-88 figures, federal programs, or federal public services, made up 37% of the expenditures. In the billions of dollars range, you have National Defense at \$10.5 billion; Transport Canada at about \$4.7 billion; Official Development Assistance (to me that is still CIDA) at \$2.5 billion. Then there are the services to Indians and Inuits at \$2 billion.

In the hundreds of millions range, going down the scale a bit, here are a few examples: the

grains and oilseeds program, \$1.7 billion; the Agri Food program that costs somewhat less than that; the job^aéaiÀm`ééfiiaçêY\$Íçî Insurance Commission, \$1.5 billion; Western grains transportation, \$900 million; and, to support the CBC's two television and four radio networks, the same amount of money is allocated, \$900 million. In the same general range, the RCMP spends about \$900 million, and the Correctional service, around \$800 million.

That gives you some sense as to the kinds of public services that are rendered by the Government of Canada. It is important to put along side of such program expenditures, the regulations that the federal government makes: Not all of the activities of government involve the expenditure of funds. You know about the principal areas of regulation: the CRTC, regulating telecommunications and broadcasting, the National Transport Commission, the National Energy Board.

Then beyond the regulatory agencies there are Governor in Council regulations and ministerial regulations, including the Health and Safety Regulations, the environment regulations, the regulations under the Bank Act, and the regulations of the Consumer and Corporate Affairs Ministry.

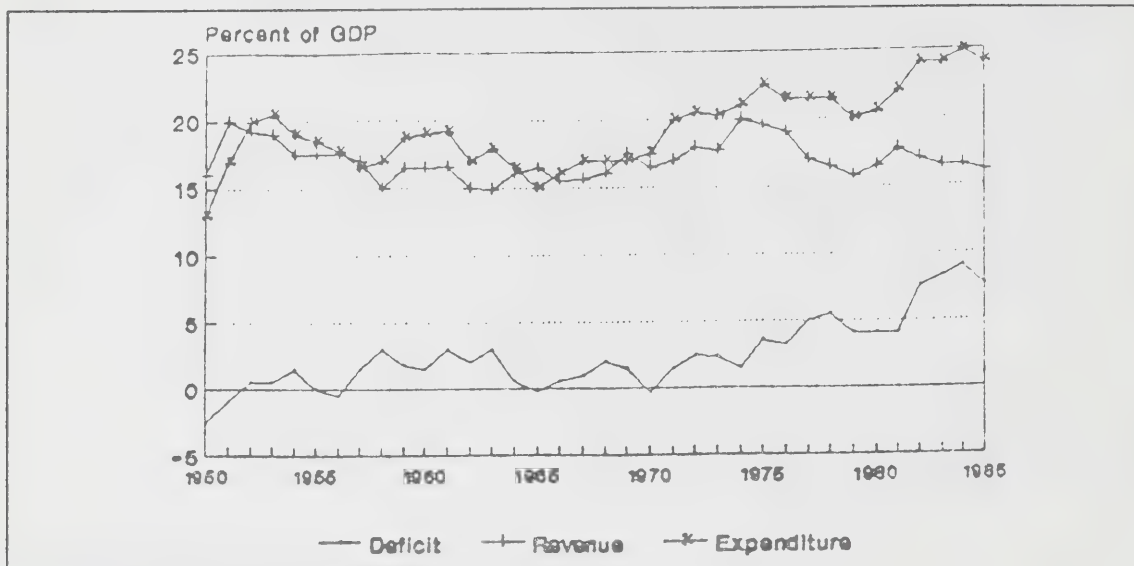
I find it helpful, to get a better sense of the character of federal activities, to look at the difference between provincial governments and the

federal government. At the provincial level, the burden of the expenditures are for services: social services, payments to schools, payments to hospitals. All of them very, very close to the people. Equally close to the people are the highway expenditures, public works expenditures, and other capital expenditures.

In the Government of Canada you see a different kind of picture: here government consists more of transfer payments to persons, and a range of federal public services that are different in character, generally, than those of provincial governments.

Let's talk, now, a bit about the growth of government over the years. There are a number of ways of measuring it. One way is by looking at the size of Cabinets. In 1938 there were 16 Ministers. In 1968, 27 Ministers and in 1988, 40.

The Fiscal Context from 1950 to Date



The more usual measure is the growth of expenditures. This is best reflected in a chart showing the growth of the expenditures and revenues as a percentage of the Gross Domestic Product. This is the most meaningful or sensible way of looking at the growing role of the Government of Canada. You will see that expenditures ranged between 15 and 20 percent of the GDP between the early 1950's and the mid-1970's, but with an upward trend since the late 1960's. In absolute terms, of course, expenditures were rising fairly significantly, but thanks to economic growth they remained within the 15 to 20 percent range of GDP until 1973, and indeed came back to 20 percent in 1979. But in the 1980's the picture changed, both in economic and fiscal terms, and expenditures rose sharply, both in absolute terms and relative to the GDP. The revenue side of the fiscal equation is more or less similar, except that revenues began to decline in the mid-1970's, and had scarcely recovered by 1985 from this low point in 1979.

indexation of social security benefits at about the same time. The revenues and expenditure trends when taken together are reflected in the deficit line on the bottom of the chart which began to show a distributing trend in the mid-1970's.

The prime reason for the rise in government expenditures and the decline in government revenues, notably since 1980, has been economic: the recession of the early 1980's and the slow rate of economic growth, in per capita terms, since that time. But government itself has contributed to these trends, by a greater propensity to spend than to tax - a not unfamiliar phenomenon for governments - including the indexation of income tax rates and brackets in the early 1970's and the

How the Government Decides
(see chart next page)

priority is attached to their areas of policy is, of course, the critical question.

So much of the scale of government and the fiscal context within which it is working. Let me turn now to the second part of my talk: who makes the decisions in the Government of Canada.

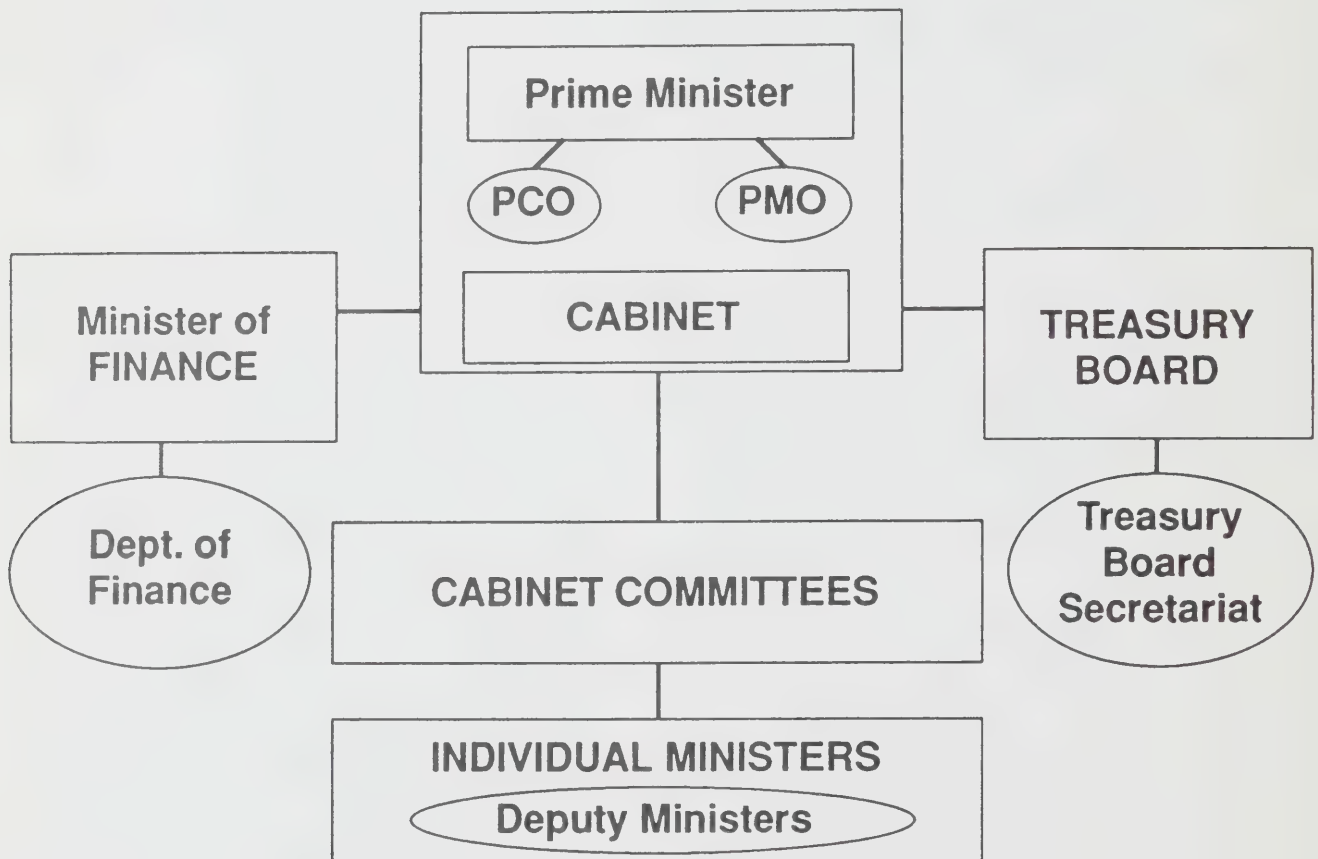
The general answer to this question is known to everyone here. It is the Prime Minister and the ministers who make the decisions. There is simply no question in my mind about that. Now, who and what influences them is another matter - a question which I will deal with later. But it is the PM and Ministers who make the decisions.

How decision-making is structured is shown, in rather simplistic terms, in the chart How Government decides.

There is, first, the Prime Minister, who is advised and assisted by the Privy Council Office (the public service advisors in the Cabinet Office), and by the PMO (the political advisors in the Prime Minister's Office). Given the PM's role as the ultimate decision-maker, the offices closest to him are among the most influential.

The Cabinet and the Cabinet Committees represent the collectivity of Ministers to whom, individually, the PM has delegated the responsibilities of office, and who, together, must take or endorse all policy decisions. The structure of these committees and their role is, of course, central to the decision-making process. And I'll come to that in a moment. Before that, however, one has to be clear about who advises the "collectivity" - the PM and the Cabinet and Cabinet Committees - beyond the PM's immediate and personal advisors. There are essentially two such agencies: the Minister of Finance and the Treasury Board (being the Cabinet committee on finance and administration). They are responsible for advising the Government on overall policy questions, and on major policy issues - i.e., matters which transcend individual ministers and their departments. How they do this I come to in a moment. To complete the picture of the overall decision-making structure, you must look to individual Ministers as playing the key and continuing and longer-term role on the particular policy areas assigned to them. They are responsible to Parliament for what is done in these policy areas, and they are the advocates in Cabinet and Cabinet committees for what ought to be done in these areas. How they fit into the government's overall policy and fiscal framework, and what

How the Government Decides



Cabinet Committees
(see chart on next page)

But let me say more about the structure of the Cabinet committees, in which and through which individual ministers seek to influence policy.

The Cabinet Committee on Priorities and Planning is the principal policy-making body in the complex of Cabinet committees. Indeed, when Prime Minister Clark was in power, Priorities and Planning was called an inner-cabinet. It is the body, presided over by the PM, which decides on the overall policy and fiscal framework within which, and by which, all policies are shaped, and which makes the individual policy decisions that really matter (on the larger policy and political stage).

Next there is the Operations Committee, which plays the same central role in the day-to-day management of the government's affairs as does the P and P Committee in policy-making. In a sense, indeed, it is an adjunct to that committee. Third, there is the Treasury Board, which serves in two roles. It is the committee responsible for the expenditure side of the budget, within the context of the overall fiscal and policy directions set by P & P - very much on the advice of the Minister of Finance, I must repeat. The Treasury Board is also the Cabinet committee responsible for the management of the Public Service - from financial management through human resources management to administrative management. Fourth, there is the Expenditure Review Committee, more recently established (1988), which reviews the major expenditures of government as part of the annual budget-making exercise. As such it is closely linked to the Minister of Finance and the Treasury Board in advising the Priorities and Planning Committee on fiscal/expenditure planning.

In addition to the P and P committee, and the three central committees so closely associated with it - the ones I have just mentioned - there are the Cabinet committees responsible for particular policy areas. There are five such "policy committees": Economic Policy; Human Resources Income Support and Health (formerly Social Policy); Environment; Cultural Affairs and National Identity; and Foreign and Defense Policy. It is to these committees that individual ministers take their policy proposals, and within them that collective policy judgments are made as to what policies the country needs. This is the classical role of individual ministers and Cabinet policy committees. Parallel with the policy committees's deliberations

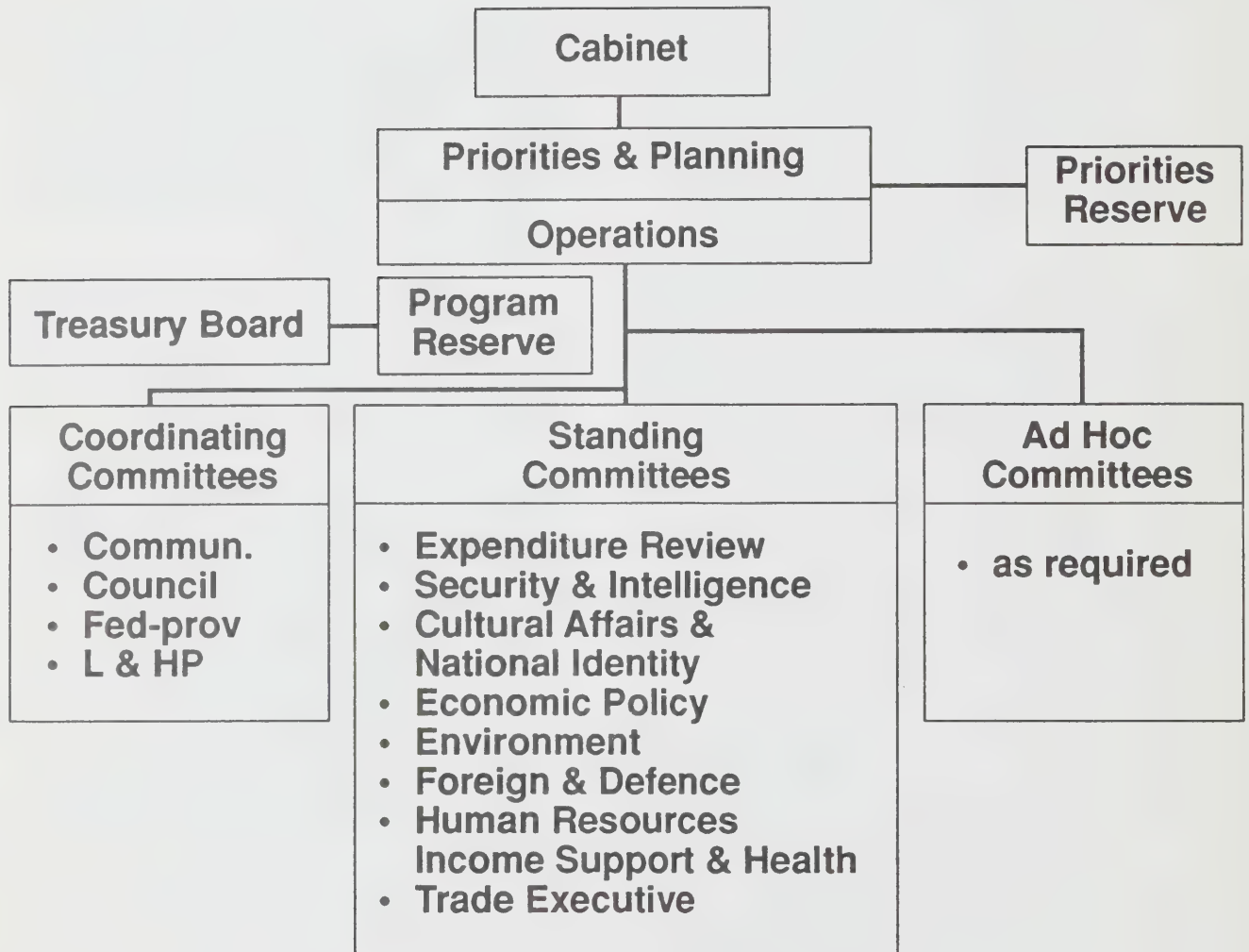
on the substance of each ministerial proposal, the Treasury Board and the Minister of Finance examine the expenditure implications, and out of these parallel deliberations final recommendations go to the Priorities and Planning Committee.

There are, as you see on the Chart, other Cabinet Committees, but I have talked about the principal ones in the policy process. Except for one, which I simply must mention: the Cabinet Committee on Federal Provincial Relations. The Committee and the Secretary to the Cabinet on Federal-Provincial Relations who advises it, are as important to the policy process as their very names imply.

The ultimate decider in all of this - or should I say "sanctioner" - is the Cabinet, of course. Its role has changed over the years, as the Cabinet committees have grown and flourished, but the Cabinet itself remains the constitutional, and political, lynch-pin in the whole process.

This is the structure of decision-making. But how does it really work? That, one quickly discovers in government, is the real and the difficult question to answer. It really depends, first and foremost - on the Prime Minister and the government in power, and how they want to use the Cabinet structures. Outside of that - which is not really on my agenda! - one has to look to the kinds of decisions being made to get some idea as to how the policy apparatus works.

There are many kinds of classes of decisions, of course, but I want to talk about five categories.



What Kinds of Decisions?

1. *Overall priorities and policy directions*
2. *Major policy decisions*
3. *Minor new expenditures*
4. *Other smaller decisions*
5. *Regulatory decisions*

First, there are the overall policy directions and priorities which belong to the Prime Minister and the Priorities and Planning Committee, without forgetting of course, the Cabinet.

I would like to talk about each of these, beginning with the overall policy directions and priorities, which are set by the PM and the P and P committee.

Financial Decision-Making (see chart next page)

This is the big annual process through which the government establishes its broad directions of policy, and expresses them in terms of expenditures and revenues, and in terms of budget balance, which is to say, the deficit. Generally, this exercise occurs in November and December, preparatory to the financial planning that precedes the budget. A sketch of what happens is presented on the chart Financial Decision-Making.

It all starts with the Minister of Finance preparing an economic forecast, which serves as a foundation for the policy and fiscal planning which follows. He also prepares a revenue forecast which is based upon his forecast of economic growth, and the performance of the economy generally, including inflation.

The Treasury Board in the meantime is preparing an expenditure forecast. It receives estimates from the operating departments as to how much it would cost over the following year simply to continue the government's programs as they exist - no improvements in quality, no new programs, just what exists. The revenue forecast and the expenditure forecast are then put together, and out of these the Minister of Finance fashions a fiscal framework which he recommends to Cabinet. It

establishes, or proposes, the aggregate revenue, expenditure and deficit levels that the Minister considers to be tolerable. Within these levels, the Minister of Finance and the President of the Treasury Board propose the expenditure levels for each function of government, as reflected in the Cabinet Committee structure. On the revenue side, general aggregates are used, with actual changes in taxes being decided upon by the Minister of Finance, and approved by the P.M., closer to budget time.

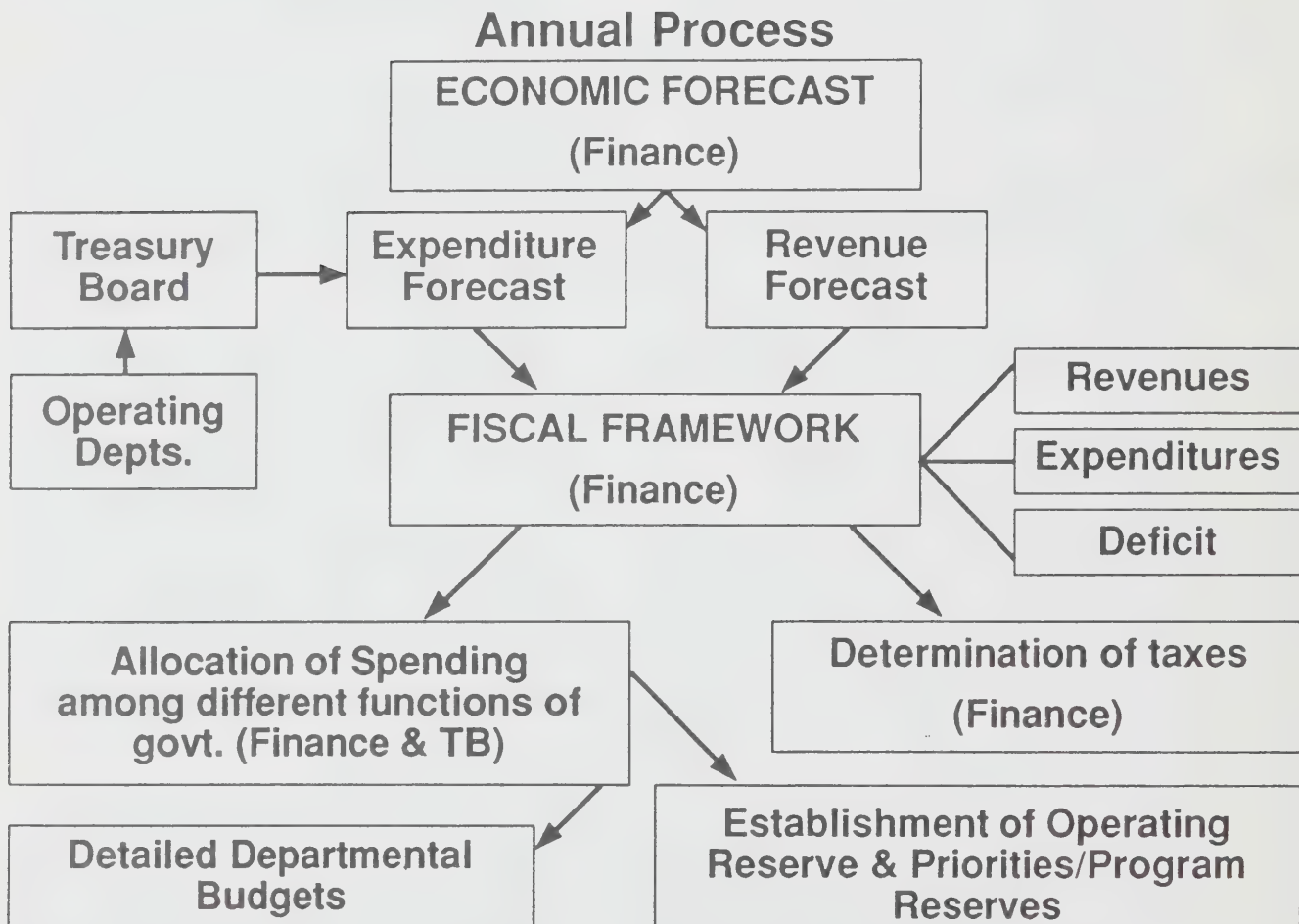
The "fiscal framework", as it is called, along with an understanding of the government's priorities, provide the basis for discussions and decisions by P and P as to the aggregate expenditure levels to be set for the next fiscal year, the expenditures cuts to be made and the new expenditures to be provided. Tax changes and revenue levels are established later.

When the fiscal framework - including expenditure levels - have been decided upon, the Treasury Board, and at determined stages in the process, the Expenditure Review Committee, establish detailed departmental budgets. Always this is done in the context of the government's overall policy: Ministers are guided on these decisions by the directions of policy as expressed in P and P, in the Expenditure Review Committee, the policy committees of the Cabinet, and in Cabinet as a whole. Operating ministers are, of course, very much involved once it has been decided what general areas are to be looked to for cuts: they are the one to propose alternative menus for expenditure reductions.

As part of the process of expenditure allocation, on the other hand, two reserves are established, an operating reserve available for unforeseen changes and pressures or demands on established programs (allocated by Treasury Board) and a policy reserve available for planned or unplanned changes in policy or program during the year under the control of the Prime Minister and the Priorities and Planning Committee.

This is how the overall policy framework is established, and how broad policy directions are shaped. Clearly the key individual actors are the PM, the Minister of Finance, the President of the Treasury Board, and key Ministers in P and P and the Expenditure Review committee. And the key institutions in the process are the P and P Committee, the Treasury Board and the Expenditure Review Committee.

FINANCIAL DECISION-MAKING



What Kinds of Decisions?

1. OVERALL PRIORITIES (e.g., Constitution, regional development)	- PM/P&P
2. MAJOR POLICY DECISIONS (e.g., nuclear-powered submarines)	- PM/P&P/CABINET
3. MINOR NEW EXPENDITURES (e.g., program renewals)	- TREASURY BOARD
4. OTHER SMALLER DECISIONS (e.g., grants) (e.g., UI claims)	- MINISTER - OFFICIALS (pursuant to Minister's statutory authority)
5. REGULATORY DECISIONS (e.g., TV license, e.g., regulations of the Minister of Consumer and Corporate Affairs)	- REGULATORY AGENCY GOVERNOR-IN-COUNCIL, MINISTERS

Generally, all major policy decisions are made by the Prime Minister and the Priorities and Planning Committee and ratified by Cabinet (as per the earlier Chart). But this needs to be elaborated upon.

Where major expenditures are involved - and major decisions usually do involve major expenditures - the Minister of Finance clearly plays the central role. The Expenditure Review Committee also plays a role, but it is closely linked to the Ministry of Finance and the Treasury board, as I have said.

Operating Ministers, by which I mean Ministers of the departments responsible for the programs that are under discussion, also play a central role, most particularly when decisions are being made outside of the immediate budget context. For example, in thinking of longer-term policy directions, or making longer-term policy proposals, the operating Ministers and the policy committees of Cabinet would be very much involved.

When major decisions are being made within the context of the budget, the Minister of Finance plays the central role. He determines, after consulting with the operating Ministers, and the Expenditure Review Committee, what is going to be recommended to P and P on the expenditure side of the budget (as on the revenue side). How intense is the involvement of operating Ministers in this decision making? That depends a great deal on who the Minister of Finance is, and how he feels

about consulting with his colleagues. It depends, too, on the general approach which is taken by the Minister on major decisions and on the sensitivity of the decision, concerned -- particularly by the place it occupies in the budget. Clearly the budget text items are largely within the purview of the Minister of Finance and the Prime Minister.

The final decision-maker on major policy decisions, of course, is the PM and the Cabinet Committee on Priorities and Planning. Which can be seen, as I earlier said, in the Cabinet committee chart.

When it comes to the smaller new expenditures, however, the decisions are effectively made by Treasury Board. The Board, by the way, was the first Cabinet committee to have been established - on July 2, 1867 - and it is the only one established by statute. In practice, however, on expenditure matters, it operates as an adjunct to the P and P Committee.

The way it works is this. Operating Ministers present their new expenditure proposals to the Treasury Board at the time they submit their expenditure budget in the fall, or later in the process if that is called for. The Treasury Board determines whether the new expenditure proposed should be rejected, or financed out of the department's budget, or whether special provision should be made for it in the general allocation of expenditures, or out of one of the reserves.

Clearly, the Board's decisions must lie within the general policy and fiscal directions laid down by Priorities and Planning. And any use of the Policy Reserve must be approved by the latter committee.

Individual Ministers do, however, have the power to make certain expenditure decisions, themselves. Treasury Board has developed a plan, indeed, under which Ministers are given greater latitude in decision-making - over specified period of time - and within the limits of a multi-year financial plan. The latitude is limited, as you might guess, to smallish expenditure changes within the departments budget. And the latitude may be affected by any new government - wide budget cuts. But the Ministers are, nonetheless, granted this latitude.

There are still other decisions that clearly must be left to operating Ministers, notably the program decisions that are required within the statutory authority of the program concerned, or under the departmental Act.

Beyond these decisions, operating Ministers play the lead role in regulations that are promulgated by the Governor-General-in-Council, or by the Minister himself/herself under their statutes. All of the regulations are subject to the approval of the Special Committee of Council, a special Cabinet committee. And by the way, you in Parliament have occasion to review regulations in your Statutory Instruments and Regulations Committee, which has its own particular powers (rather more limited than the powers of the Cabinet Committee!)

All of this is by necessity very general. But I hope it gives you some sense of the measure of direct involvement of Ministers, Cabinet Committee's central agency Ministers, and the PM and P and P in decisions of different order.

I come, finally, to the question as to who and what influences Ministers in the decisions they take.

You in the House of Commons are more aware than anyone else of the influence of the "classical political process" - of the caucus, the House of Commons committee, the MP's, the party and the electorate on policy-making. You are aware, too, of what affects the roles of these institutions: the effect, for example, of minority government of the influence of the Caucus; the effect of House of Commons reforms on the influence of House Committees; the effect of an imminent election on all the institutions of the political/policy process.

Paralleling the influence of the classical political process, and sometimes now overshadowing it, is the influence of institutions that have grown up alongside it - notably of the provinces and the federal-provincial conferences with their newfound influence on federal policies - and interest groups of various kinds, and their widening place in public affairs. Not only have these "parallel political forces" increased in their influence, but they have done so generally at the expense of the influence of individual MP's, the Caucus, and the party.

The same could be said of the growing influence of the instruments of communication that serve as the intermediaries between the public and their politicians and government. I refer, of course, to the polls and the media. Their role in the political process is now enormous - because of the attention paid to them by the politicians. The policy influences of the past - the party, the caucus, even individual Ministers - have seen polls displace them, in no insubstantial measure, as the conduits of public reaction to government policy, and even, sometimes, as one of the major influences of the policy agenda. The media, too, and in particular television, have come to occupy the ministerial mind, and to dominate the political and electorate processes as never before. What this has done to the influence of the institutions of government, including the House of Commons of which you are members, is one of the questions political scientists are now beginning to ponder to analyze.

All of this feeds back upon and into, the policy-making process in government itself. How the "new politics" condition the policy-makers, and affect the relative weight they attach to the political as opposed to the public good is a question to reckon with. For an understanding of the institutions and processes of policy-making, which I have been attempting to advance in some small way this morning, can only be complete in the context of an understanding of the forces which are brought to bear upon these institutions, and the decision-makers in them.

Questions and Answers

Mr. Yvon Côté (Richmond-Wolfe) I greatly appreciated the information given on the constitutional powers as well as the figures.

Personally, given the significant amounts and revenue-expenditure sectors of the powers assigned to the various decision-making bodies, I would like us, and new Members of Parliament, possibly to have the figures, the basic information. I am not talking about a copy of your charts of course, but basic figures that would give us a clear idea of our place in the decision-making framework as new MPs and also clearly identify the very tough and difficult circumstances in which we must make these decisions.

Perhaps we could have photocopies of these charts. Thank you.

Mr. Manion We shall be reproducing a summary of the presentations with all of the slides that we have put to you today. We will be sending these to you and to other members. In addition, if any of you have particular questions or need dates, or statistics let me or one of my colleagues know and we would be happy to provide them.

You will also have two mountains of information coming to you very shortly. The Budget and the Main Estimates of the government. The Main Estimates are a gold mine of information, provided you know how to use it, and Part I of the Main Estimates, which is relatively concise summary which is well worth reading for every new Member of Parliament. It gives in layman's language, in a succinct way, an explanation of a lot of these things we have been talking about, including a longer time series than you see in the annual appropriations. Again, if members, especially new Members of Parliament need any help in any of these areas you need speak only to the Clerk. If need be we would be happy to fit you in again.

The Hon. David MacDonald (Rosedale) I would just like to respond to your last comment on the estimates. I think one of the constant complaints of Members of Parliament was the incomprehensibility of the way in which estimates are presented. I will not pass judgement on the presentation this year until I see it but I would hope

that those who are putting them together would take some time to consult a cross-section of Members of Parliament to see if it can be made more comprehensible because I think that is one of the problems that Al Johnson referred to in the inability of parliamentary committees to do a satisfactory job in examining estimates.

Mr. A. Johnson You get mountains of material.

Mr. MacDonald I want to deal with one thing now that you touched on which I think is a major problem in our modern system of government. That is the whole business of federal-provincial relations.

One of the things that has fascinated me is the growth of a scale of government which has no accountability and that is "the federal-provincial consultative mechanisms. I believe if we had facts and figures to show over the last 30 years we would be amazed at the degree to which decisions are now being taken by what I call, a new order of government, the federal-provincial government which is neither provincial nor federal, it is a combination of both. It is not these high profile meetings of first Ministers that we hear a lot about but it is the -- I do not know whether I should use the word secret -- everyday meeting of Ministers and officials which in effect make policy decisions, make expenditure decisions which are then more or less rubber stamped at either a provincial or federal level. We have sometimes been in the crazy position of having to pass laws after the fact, after the decisions have been made by these federal-provincial mechanisms. This is the price we pay for distribution of powers I guess. But it was never contemplated to the degree to which this new third tier has been created and I am just wondering whether you have any thoughts on that because there is not much of a way in which either provincial federal legislatures can deal adequately with this kind of consultative and decision-making apparatus.

Mr. Johnson Yes I do have a view. At any federal-provincial conference the representatives of both orders of government have got to have it, or get it, very clear in their minds that they are exchanging influence, they are not making decisions.

That was the rule of thumb, to put in very simply, that I and other officials attempted to follow all the time I was involved in federal-provincial relations for the Saskatchewan government, and then later for the Government of Canada. You certainly could come to a consensus as to the approach that you would propose to your respective Ministers; but to assume that either the Ministers, or particularly the deputies could make a decision that would bind others was quite out of the question. To do so would be to put Parliament, and Government in a quite impossible position, when it came to crystallizing or approving.

Mr. Manion Mr. MacDonald, if I could just respond to your comment about the estimates. In the last 10 years there has been quite a process of consultation with Members of Parliament, with the Public Accounts Committee, with the Auditor General to try to produce a set of Estimates that meet Member's needs. The Estimates now come in three parts. There is Part I which is the overview and it does try to put it in context of time and use simple language, then Part II essentially is the Appropriation Bill, that is called the Blue Book, and it contains the massive figures. Then for each department or agency there is something called a Part III where the agency lays out its plans, explains its programs, shows what it has done against previous plans and so on. The combination of Part I and Part III are often the most useful tools that MPs have in their day to day dealing with problems and departments.

Mr. John Harvard (Winnipeg St James)

Mr. Johnson, the question has to do with the area of influence on decision-making. I would like to get some kind of measurement from you on the influence of lobby groups. The perception is, at least my perception is, that the growth of lobby groups, the strength of lobby groups has grown considerably in recent years and I am wondering whether the overall governmental operation has responded well to that or perhaps whether there ought to be some changes, taking into account this new strength, if indeed there is one?

Mr. Johnson Every year I have one of Canada's outstanding experts on interest groups come and talk to my seminar at the University of Toronto and am the beneficiary of her expertise. First, I would say that I am inclined to think of "interest groups" rather than "lobby groups" since interest groups are more pervasive than those who simply lobby on the Hill.

Interest groups generally use two techniques. One is to influence anybody who might be involved in policy-making as directly as possible. That would include people making decisions or influencing decisions, or debating decisions, including, of course, Members of Parliament. I have even heard of interest groups who have refined their techniques to the point of advising individual Members as to the interest they have in a particular issue or in a particular policy! I cannot tell how pervasive this direct influence is, but it is clear that it is one of the avenues interest groups pursue.

The second avenue they pursue, sometimes as an alternative to, and sometimes along with the first, is to seek to influence you, and governments, by way of the media. I am talking, obviously, about the demonstrations and the various manifestations that are employed for the purpose of getting their views on television, and thus of bringing them to the public, to the MPs and Ministers.

Minister and Department Mandate

Gordon Osbaldeston

I would like to say how pleased I am to participate in this session. Like any public servant who has spent a little time in Ottawa, I have enormous regard and respect for people who enter political life. Therefore the opportunity to contribute to easing your task is one that I welcome.

What I want to talk about is how the people within the structures that have been set out so eloquently by my colleagues behave. I spent the last two years talking to some 150 Deputy Ministers, Ministers and chief political aids to find out how they really work within this structure.

Because I am going to be reflecting what these people said about how they behave, you may find my comments a little less precise, a little looser and not necessarily always adhering to the narrow limits of the law. But, I intend to work within the limits as defined by Messrs. Tassé and Johnson because fundamentally they have described the law and they have described the official system and how it works.

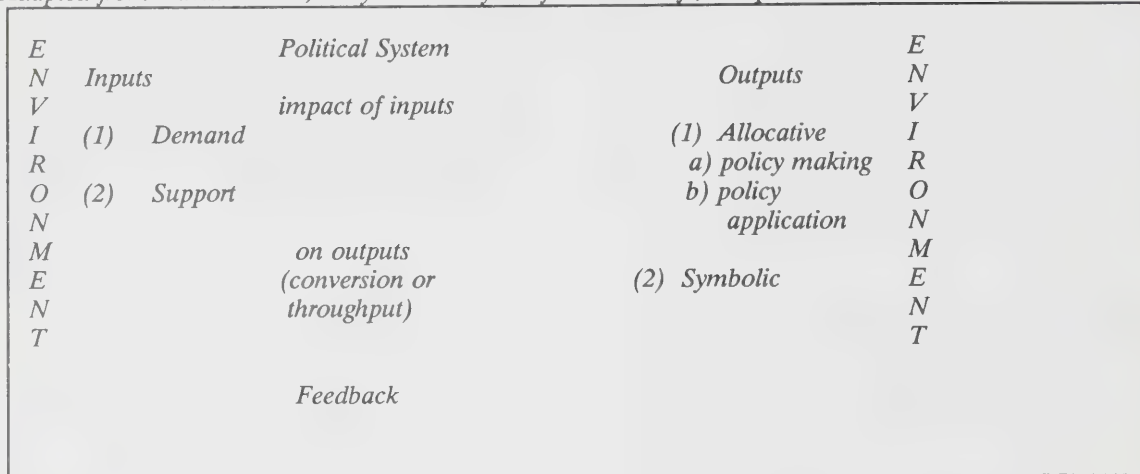
It is a bit like if you went to Chrysler and asked to see all of their management books and read the corporate law and thought you knew how Chrysler functions. And then you talked to Lee Iacoca who would tell you how it really works.

There is an element of that when you work within the system. Fundamentally, the system is as it has been described and it is imperative in my judgment to remember that, because it is the system which explains why things happen here which otherwise are incomprehensible. They do not at the outset seem to make a lot of sense but they do when you understand the system.

I would now like to talk about the people: the Ministers, the Deputy Ministers, their chief political aids and how they live and work and how they see Ottawa and government.

An Information Flow Model

Adapted from David Easton, A System Analysis of Political Life, Chapter 1.



Let me start with the question of government. What is government? Well, you govern. You make laws. You rule. Why? Why is it that every society has a government? I think you and I and all the other people who work in this town have to have a simple answer. You have an eloquent answer, the legal answer. But the simple answer -- which I rather like -- is the one put forward by a political scientist: Every society has a government because every society has more needs than the means to satisfy their needs. That is why we need a government.

So you are involved in an allocative process. You are allocating that which we have in our society, be it air, land, water or rights or money, between people -- those interest groups who are out there seeking rights or seeking money, seeking to satisfy their needs with the limited means that our society has. So that is what governing is. It is a view which is at once simple and yet satisfying.

You are coming here to right a wrong, to build equity, to create fairness. You are here to reallocate the things that society has in order to make a better society. But our means do not increase all that much. So fundamentally, you end up reallocating or changing priorities.

There are two kinds of needs: a need to have something new happen or a need to have the present allocation retained, because in the present system of allocation, you are satisfied. So you get both new demands and you get support which is fed through you into the political system and through Ministers and through bureaucrats and through all

the other people we have spoken of earlier today.

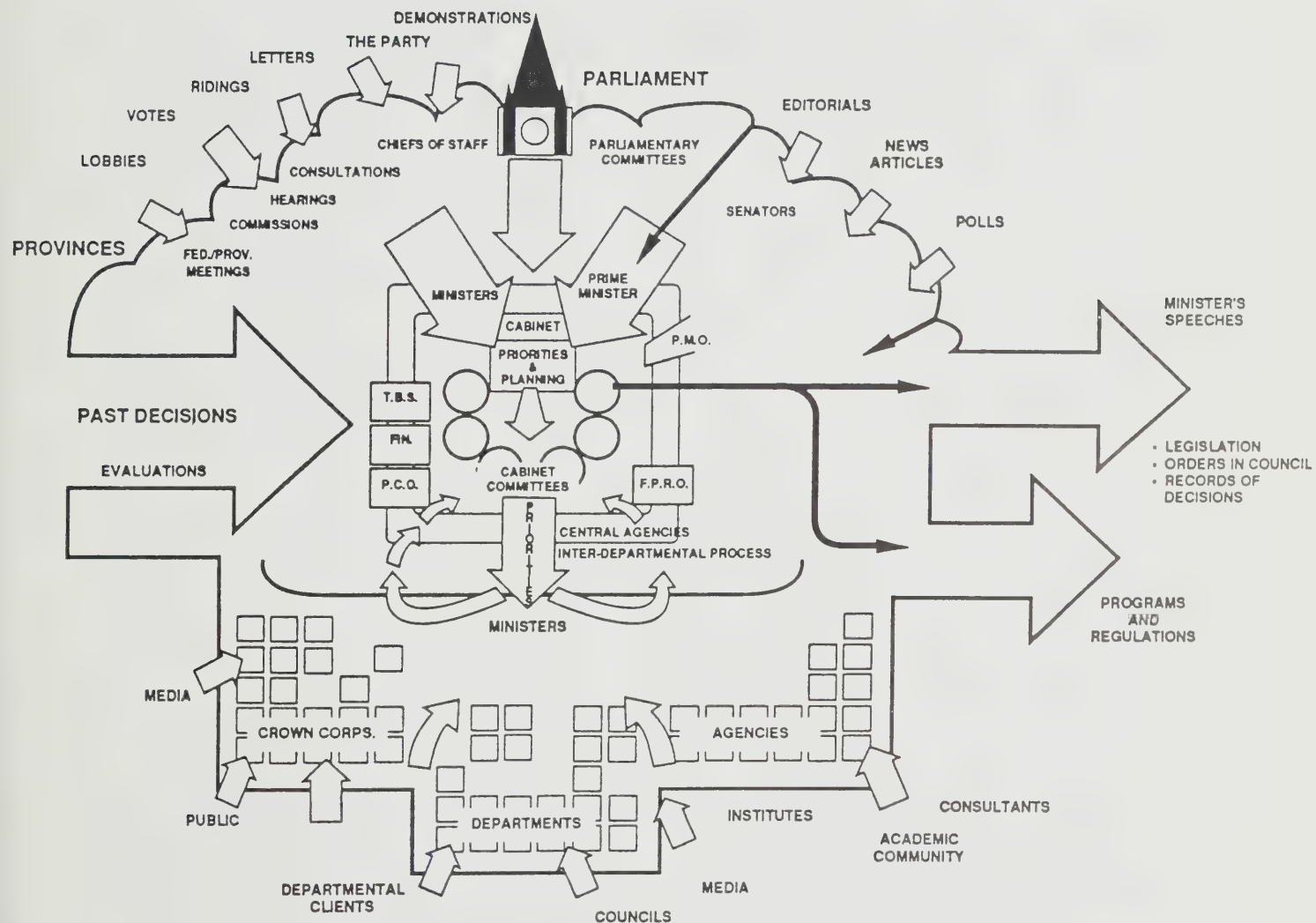
And then the political process begins. And what is a political process? It is a process in which we decide which needs are going to be met and how we are going to meet them. From that political process flows out the allocative decisions. These allocative decisions are relatively few. What can a government do? It can allocate money and it can allocate rights.

The Government Agenda-Setting Process (see chart next page)

This Table reflects the world we live in. In the middle of all this is Parliament and the Cabinet structure, and out of that: speeches, and declarations of policy.

From the left, interestingly enough, are past decisions. The albatross of past decisions hangs heavily around the neck of all governments. They are impacting upon the allocative process. And around that are these special interest groups or people who are there because of their office, be they MPs; caucuses; political parties; the media; the BCNI; the Consumers Association of Canada. All those people are around on the outside pressing upon the centre which is making the allocative decisions or trying to make the allocative decisions. They are saying: "My needs are the ones that should be met and you only have limited means, so my needs come before somebody else's needs". And that is how the people who work in this city tend to view what it is they are doing. They

THE GOVERNMENT AGENDA-SETTING PROCESS



are trying to decide how to allocate the limited means of this country amongst the competing needs. And it is a very democratic process and I say to bureaucrats: "If you ever arrive at your office and there is not a whole bunch of people lined up arguing on behalf of their own need, you should begin to worry because you have just left the democratic system".

So I would encourage you to welcome all those people who come to your office expressing their needs, because that is what democracy is all about: trying to inform you in order that you can decide how the means should be allocated amongst them. And there is always going to be a group that is unhappy, by definition.

Agenda Setting

1. *Government's agenda*
2. *Minister's agenda*
3. *Department's agenda*

How do departments establish their agendas? Let me remind you, that there are in fact three agendas. First there is the government's big ticket agenda. Any government can only manage four or five big ticket items because there is only one Prime Minister, there are only seven days in the week, there are only 24 hours in a day and he can only do so much. And as Mr. Johnson said, fundamentally it is the Prime Minister who runs the government along with his colleagues. Only so much can be expected of them.

When I hear the people, the business community say to me that they can handle more issues than five, I ask them: Could you really handle the Canada -- U.S. Trade Agreement? Could you really handle the complications of constitutional debate, and Mr. Wilson's financial burden?

The Minister's Agenda-Setting Process (see table next page)

The second level of priorities, go through all the processes that Mr. Johnson outlined so well. Ministers have to set the departmental priorities. Very few people here talk about the priorities or the agenda or the role of the Solicitor General or of Customs and Excise. They too have an agenda;

they have a role and it is very important. And the Minister must establish his own. Therefore he cannot spend much time in the Cabinet with his colleagues debating his agenda. The Cabinet time is taken up with those big items, those big public issues that have to be dealt with. Many issues must be left to the Minister to decide.

Then comes the departmental agenda. I do not mean that the bureaucrats are running the country. What I am saying is that the Deputy Attorney General feels an enormous responsibility for the Rule of Law. The whole of his department, its history, its foundation, its *raison-d'être*, is based on that. In a sense that is the departmental agenda, the protection, the furtherance of this agenda. And the Minister will certainly hear from his department if he wants to do something which, in the view of his Deputy Attorney General, is not in accordance with the Rule of Law or offends against the constitution.

Therefore, there are three agendas. When we talk about the government's agenda we are usually talking about the first one. Keep in mind that you have to work with people who have got two more, the ministerial one and the departmental one.

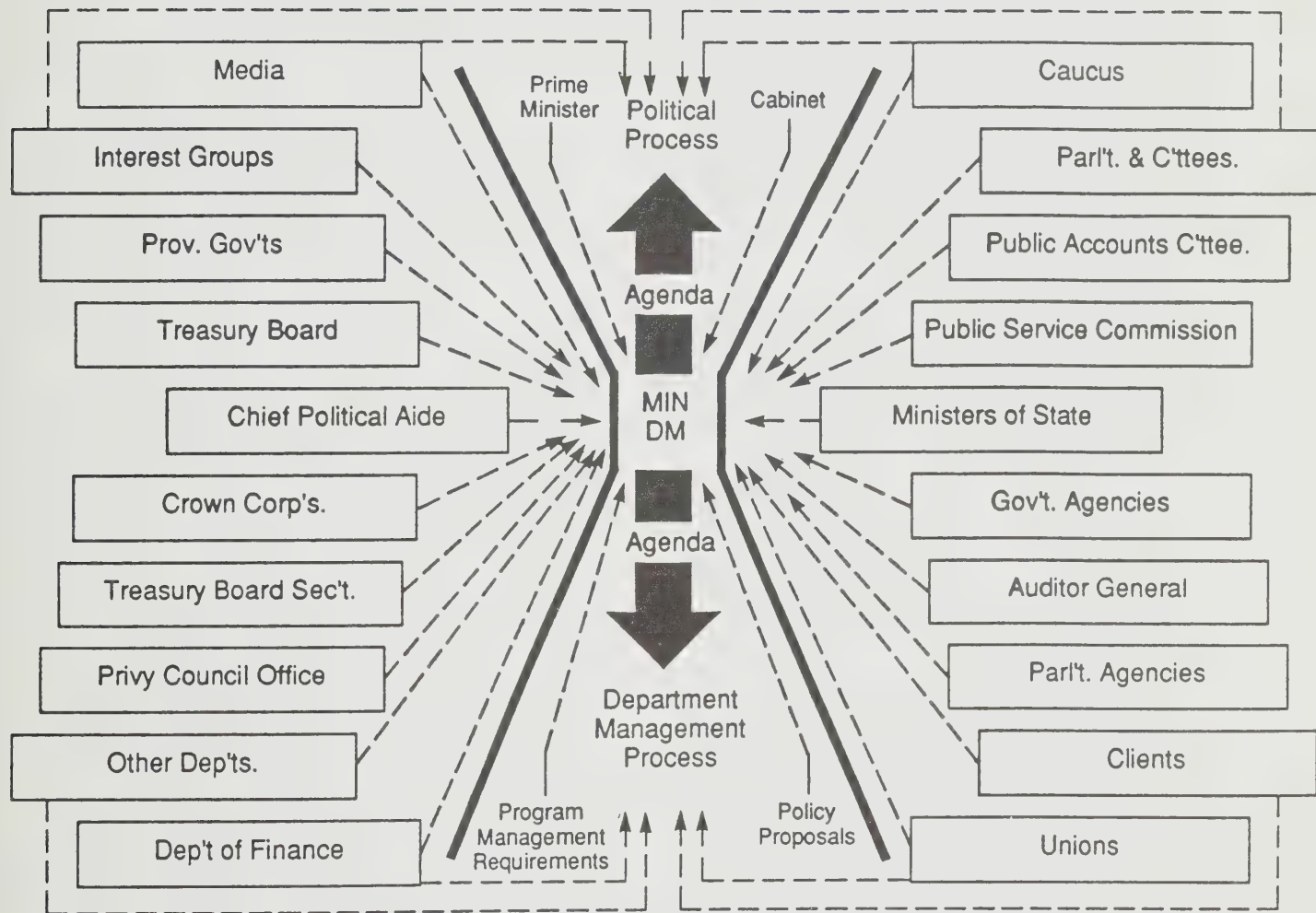
Government Priorities

1. *Deficit reduction*
2. *Constitutional reform (Meech Lake)*
3. *Canada/U.S. trade agreement*

The box entitled Government Priorities illustrates the nature of a government agenda. That is a big agenda and some would say it has been the agenda for the Mulroney government for the first four years of its term. Those were the key pieces; those were the show window items. And that is what Mr. Mulroney had his eye on.

Even those who disagree, would replace one with another or maybe add one more. But the one thing they are not going to do is put forward 70 or 80. They know it is not true, they know it would be unmanageable. They intuitively know governments only deal at that level with a few big items.

THE MINISTER'S AGENDA-SETTING PROCESS



Ministerial Constraints

- . *Government priorities*
- . *Government policy context*

In establishing his priority, the Minister is operating under two constraints or, if you like, two parameters which determine his room to manoeuvre.

The first is, of course, the government's priorities. No Minister in his right mind is going to try and establish, at the level of the department, a priority which is in conflict with the one already set out by the Government of Canada, or the Prime Minister, and which is already set out in the Throne Speech or in budget speeches. The Minister therefore has to act within those priorities. There is no use in Members of Parliament going to a Minister telling him he should do something when, in fact, what they are telling him to do is in conflict with what the government has already stated it is going to do as a matter of high priority.

You might say that is not in the best interests of the Indians or the farmers. The fact is the government has priorities. They are the top priorities and they are going to pursue them. There are going to be trade-offs between what you see as a need and what the government sees as a need. As the means are limited, somebody is going to lose.

The second constraint deals with the interrelationship of a government. For example: this government wants to give priority to furthering national reconciliation. To put it bluntly, they do not want constant frictions with the provinces. As a Minister you can have only so many disagreements with the province before the Prime Minister becomes impatient, because you are not furthering national reconciliation.

A tonal quality thus exists which circumscribes what a Minister can do. Now, Ministers are aware of those two constraints. As a government, it is only to be expected that those constraints exist. But others in looking at Ministers sometimes think they are constraint-free and within the confines of the act of their department, can do anything they like with the moneys you vote them in Parliament. The fact is, it's not true; they are constrained.

Minister's Agenda Setting

1. *Has an agenda*
2. *Develops an agenda*
 - *inside*
 - *outside*
3. *Never has an agenda*
 - *responsive*
 - *ad hoc*

When a Minister takes charge of a department, he arrives in one of what I will call three modes. First mode: The Minister has an agenda. Take, for example: Mr. Beatty's arrival in Customs. This Department had been subjected to numerous criticisms. The program was set in Public Debate a few years ago. He had his agenda. The Minister, now had to conform to the promises made by the Government during the electoral campaign.

Second mode: The Minister develops an agenda. A Minister arrives at a department fresh from his constituency, new to government, and never thinking for a moment that he would be the Minister of a department. He does not have an agenda. The party has not really commented in-depth on the manner it will operate, for example the Department of Supply and Services. The Minister has to acquire an agenda. What do we mean by agenda? An agenda is a set of priorities to which you are going to devote some of your time and most of your money. You have to, as you well know, have a set of priorities and you have to decide how you are going to allocate your departmental resources.

If this Minister has no agenda, how does he go about creating one? He can consult with his senior officials and maybe something will arise: "Yes, I like that, that is what we stand for, that is what I stand for, that is why I came into politics, I like that, I will take that one". Or, he could listen and say none of that appeals to him. "I mean I know what you are saying, we will probably have to do some of those things, it is probably good advice but I want to go outside and consult with the business community about the operation of the Department and see what they think the agenda should be.

Third mode: Some Ministers never get an agenda. And that is true. It is true of the Liberal government, it is true of the Conservative

government. And the estimate of their peer group is that 25% of Ministers never have an agenda. Why not? For two reasons. One, some Ministers do not believe in it. Politics move too quickly, you are not going to get them locked up in a particular mode when in fact six months from now they may have to reverse track and do something else. They are looking for flexibility. When a problem arises they want to solve it in a pragmatic way.

Role of the Minister

1. *Individual responsibility*
- *power and authority to run a department*
2. *Collective responsibility*
- *need to command the confidence of the House of Commons*

I will now look at the role of a Minister. How do Ministers see themselves within this government environment. How do they see themselves relating to government? I think it is very clear in their minds that they really have two roles. And if it is not very clear it shortly becomes very clear. First a Minister is responsible for the administration and policy of his department. He must answer to Parliament because that's the law.

Second, the convention of a Cabinet. The capacity of a Prime Minister to reward and punish, the reality of the caucus, the reality of the party. He must not forget the reality of the House of Commons where government must present a single unified face because they must be able to call a vote saying do you support or not and they must be able to win. So the collectivity principle is there. The collectivity principle works throughout the agenda setting process at the level of the big items. There is no doubt that the Ministers must remain within the confines of the collectivity or they will not be Ministers for very long.

Ministers are sometimes caught in what I would call the "reality of compromise". Sometimes trade-offs have to be made between the position of the collectivity and that of a Minister. At the same time Ministers must retain their ethics, their honour and their beliefs which is sometimes very difficult.

Accountability of the Deputy Minister *(see chart next page)*

Let me explain how really difficult it is. Think of a board of directors and the single line of accountability that starts with the CEO. Some might say the government should be run like a business. I have asked 21 CEOs of major corporations how they would like to run it and their answer is "somebody should fix it". My response is no, you do not want anybody to fix it. Let me tell why. You have a Minister and a Deputy Minister. The Deputy Minister, by law, can do anything that the Minister does under the Interpretation Act except participate in partisan political activity and in the passing of an Order In Council. Other than that, by law, he can do everything that the Minister can do.

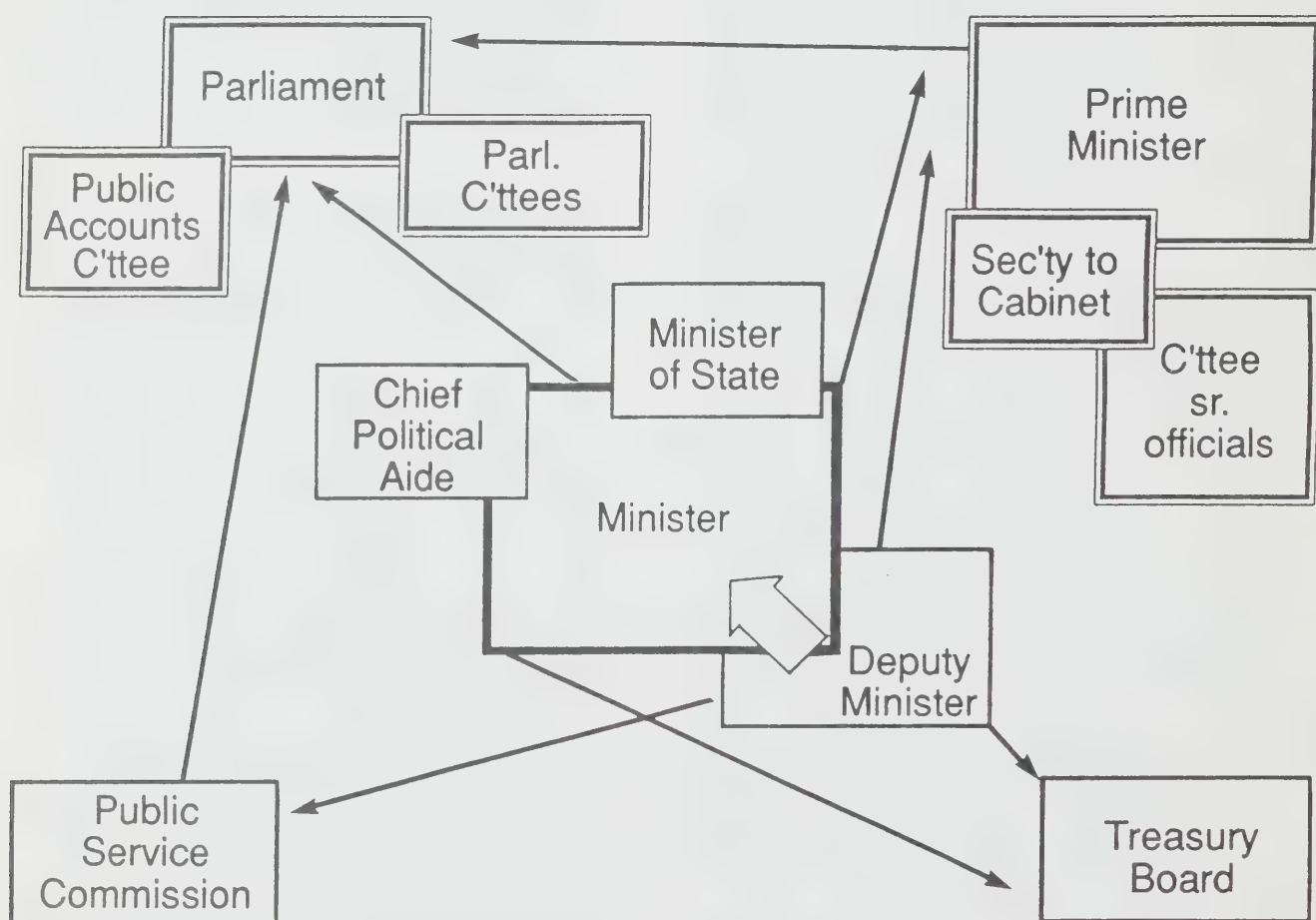
The Table on Accountability shows an overlapping between the Minister and the Deputy Minister. The Minister has a sense of responsibility for and relationship with the Minister of State, not to mention his own chief political aid. But the Minister is responsible for his department and he must answer to Parliament for its performance. Note there is no line from the Deputy to Parliament because the Deputy is not accountable to Parliament, the Minister is. The Deputy appears on behalf of his Minister in order to represent him.

In addition to being accountable to Parliament, the Minister has a line of accountability to the Prime Minister as does his Deputy because both of them are appointed by the Prime Minister. If somebody appoints you and can fire you, you have this deep sense of accountability (if you are wise).

In addition to that, there are two laws -- the Financial Administration Act under which Ministers have an accountability and the Public Service Commission Act under which the Deputy has an accountability.

That is the accountability structure of Ministers. It is not like the accountability structure of a Chief Executive Officer. Government is not a business and you cannot run it like a business and you cannot have an accountability structure that looks like a business because Parliament wants to hold Ministers accountable. The Prime Minister, on a political level, wants to hold them accountable, and properly so.

ACCOUNTABILITY OF THE DEPUTY MINISTER



Parliament, in its wisdom, has established two laws that constrain the use of the spending authority and appointment authority by Ministers.

Ministers live in a complex world. It is not that relatively simple, straight forward, bottom line world that one finds in the private sector. It is incredibly difficult to be successful in the private sector, but it runs on a different and simpler set of rules.

How Ministers See Their Role

1. *General direction of policy and management of a department.*
2. *Responding to problems identified by clients, parliamentarians, Ministers or public servants, and seeking change.*
3. *Providing specific direction to their departments with respect to key priority areas.*
4. *Review and sign cabinet documents.*
5. *Communicating with Parliament, the public, and Cabinet with respect to all important departmental matters.*

Given that, how do Ministers see their role? When you ask a Minister what he does, how he functions, what his role is, he will say he has to set the tone for his department. And under the law, he is responsible for its administration and therefore has to set out the guidelines just like Iacocca at Chrysler.

Because of the size of the organization, most Ministers will tell you it is management by exception. If it is going well, they do not manage it; if there is a problem, they are there. Very seldom are they not called upon to solve problems.

Ministers come from a political party, they come from an ideological background. They have their commitments, they have their priorities and they give specific direction to a department to do certain things in accordance with the reasons that brought them into politics. They bend the department to their will, if you like, not just generalized direction, but specific direction as to how it should function and properly so.

They have a collective responsibility to Cabinet and they sign Cabinet documents. They propose to Cabinet, as Mr. Johnson described it, their priorities -- certainly those which need money. They also

send to Cabinet those priorities which are important in order to make sure that the collectivity is in agreement, even though they do not need money, because they do need the collective support. If they need money, clearly they have to go through the process that was described.

Then, they want to communicate what they have done or what they are trying to do to all of their publics, certainly Parliament first, to their constituencies, to the clientele of their department.

Finally, but not last, the constituency. Any Minister who forgets he has a constituency will shortly not have a ministerial portfolio, and he will not be a Member of Parliament. That happens time and again and regretfully so. Good people get involved in their ministerial obligations and duties and lose sight of the other role they play, that of a Member of Parliament with obligations to a constituency. And good bureaucrats and good political aids constantly remind their ministers that they have other obligations as well as those associated with their department.

The Role of the Deputy Minister

1. *Supporting their Minister in his/her:*
 - a) *individual responsibilities*
 - b) *collective responsibilities*
2. *According to the Interpretation Act, a Deputy Minister can undertake any or all of the functions a Minister performs except for:*
 - a) *making regulations*
 - b) *participating in partisan politics*

Let us look at the role of the Deputy. Basically and fundamentally, when you are dealing with a Deputy Minister, his commitment is to his Minister. Whatever a Deputy does, he knows it could affect, and will affect his Minister. If he does it well, the Minister looks good; if he does it badly, his Minister pays the consequences.

When you are a public servant, you are conscious of the fact that it is the Minister who stands up in the House to try to make everybody understand why some terrible thing happened, when perhaps in the deep of his heart he would be saying to himself if he had done it himself, this would

never have happened ... because he would never have done it that way. But he is being loyal to his public servant and his public servant is loyal to him.

So, when things are really good and when a department is functioning very well, I can guarantee you that you have a good relationship between the Minister and his Deputy Minister and his Chief Political Aid. And when a department is not doing well, I would suggest that there has been a breakdown between the Minister, the Deputy Minister and/or his Chief political aid.

So the role relationship of the Deputy to his Minister, is very important. He is supportive of his Minister. And he is supportive of his Minister in two contexts, and this gets a bit risky. It is relatively easy to support the Minister as an individual, a Minister who has departmental priorities. It is more complicated when you have to support the Minister in his collective image --his responsibility to the Cabinet, his commitment to the Throne Speech, what the Prime Minister has said this government stands for.

Now, sometimes, what the Prime Minister says this government stands for can get a little sensitive for a particular Minister, because the Minister is not quite comfortable with it. But he is part of a collectivity, he should be prepared to make trade-offs. And the Deputy can be torn between his accountability relationship to the Prime Minister and his Minister. A good Deputy simply "works that out", without being disloyal either to his Minister or to his Prime Minister. Not easy! And certainly a situation not seen in the private sector, except when you are dealing with a board of directors and a dominant shareholder and you are trying to work your way between the two of them.

Finally, the Deputy knows that when the Minister is away he can do anything that the Minister can do, subject to delegated authorities. That is why a Deputy must not be called upon to express his personal view on policy because it is not his view; he is trying to understand the Minister's view and to reflect it properly on his behalf. A Deputy Minister conveys his views to his Minister in private by way of advice.

POLITICS

*GOVERNMENT
DECISION*

ANALYSIS

Now, let me try to join these political questions of the Minister and the support of the Deputy Minister. If you think of a government decision, it is very helpful to think of it as having two components but a single decision. The two components are good analyses, which is the task of the bureaucracy, and good politics, which is the task of the politicians. When you meld those two things, you have a good government decision.

If you have a government decision just simply based upon analysis with no politics, you have a poor government decision. Countries are not run by computers and this is where the importance of the MP comes in. He brings these nuances and values which are not to be found in any data bases. You have to bring politics to decision-making and then the decision is shaped and formed. The economists may say it does not make economic sense because it comes from the Government. Of course it does not make economic sense, it makes government sense. That is what they have to understand.

Most of the time you do not want to argue with economists. You always hope you can find a decision that makes incredibly good economic sense and incredibly good political sense. Then you have a great government decision.

Sometimes it is not all that simple. Sometimes there are trade-offs between holding a country together and economic efficiency. This mixture of politics and analysis fluctuates. Sometimes there is a lot of politics in a decision and little analysis. Sometimes there is an awful lot of analysis and very little politics, but always both should be considered which is one of the reasons Ministers should always have Chief Political Aides of great competence and Deputy Ministers of equally great competence.

They have two different skills that have to be blended and brought to the Minister in order that he can consider the analytical aspect as well as the political aspect before rendering his decision. You are always alone, as politicians, when you make the final decision.

The situation inside the department is the same as for the government. If you think of departments as an hourglass, you have the political input coming from the top and you have the bureaucratic, departmental input from the bottom. Locked in the neck of that hourglass is a Minister and a Deputy Minister.

The Minister brings to his decision the very best political advice he can find from the Prime Minister, the caucus, the Members of Parliament, the chief political aids. The Deputy brings to the Minister the very best that he can by way of analysis and the two of them try to blend and meld these two aspects into sensible departmental action. While they are doing that, the others are trying to help them.

The media, the Members, the Ministers of state, the Public Accounts Committee, the Crown Corporations, the Treasury Board, the other departments, the Department of Finance, all are trying to help them with their decision. They are trying to help them to allocate either the money, the rights or the symbol that are available to meet the needs of everybody. Everybody is arguing from different hymn books saying: "This is the real need. It is the one that should be met." In the midst of all of that, the Minister and Deputy are trying to do the right thing.

Not an easy world, but one that I think is very satisfying because it goes to the heart of society. Trying to satisfy these needs, trying to do the best that one can with the limited means that are available.

Let me leave you with this thought. Never allow yourself the luxury, for others to say that the Minister is being run by his bureaucracy. I say that for two reasons.

The first and most important reason is that seldom in my lifetime has it ever been the case that a Minister was run by his bureaucracy. Otherwise there would not be much of a democracy. Secondly, I abhor the thought because it really does allow the Minister to get off the hook and that allows a diminution of the quality and vibrancy of democracy. Because the Minister is the elected

representative, he should be answerable to the public. He should never be allowed to say he is not answerable. He is answerable to the House.

Who was responsible is a different question from who is accountable. There is no doubt in my mind that some Ministers receive inept work from some public servants. That does not mean that the Minister is off the hook to you parliamentarians. He is responsible to make sure that those public servants, through the Public Service Commission, are accountable to him and responsible to him and that they behave in such a way that he can stand up in the House with pride and say: "Yes, they are my public servants; they do what I want them to do; they are under my control; they are not out of control".

So my piece of advice, if I may be so bold -- never get misled; it is the Minister who is accountable to you and not the officials. It is the Minister who gets elected. Ministers come to represent the people; they run the government, not the officials.

A final comment that I would make is about dealing with departments. There are two elements to a department; there is the political element, the Minister and his Chief Political Aide, and there are the departmental people. The departmental people cannot play in partisan politics and if any Deputy is worth his salt and he finds anyone playing that game, he has to fire them. They cannot, should not, must not play in partisan politics.

Therefore, officials should not be called upon to engage in partisan politics. It is unfair. You put them in an impossible situation. Please don't. There is staff in the department, Ministers' political staff who are more than competent in assuming that role and can relate to you, and there are public servants to provide help and information to Members of Parliament. If you ever find that they do not, again please either let the Minister or the Deputy Minister know and insist that they do. They are public servants and their role is to serve the representatives of the people well and truly within the limits I have mentioned.

Questions and Answers

Mr. Fred Mifflin (Bonavista--Trinity--Conception) It is really a comment more than anything else. We are presupposing, of course, that it is a perfect world and that the line is very clear between politics and analysis. It is sometimes more clear than others. Having worked on both sides -- I am a politician now and my background is basically military which some call a bureaucracy -- if one analyzes some decisions, one sees that line can be more blurred sometimes than others. I will not pick examples because it is not my business to be partisan here today.

I wonder if you could just comment on the degree to which this could happen, because I do not believe that any Deputy Minister can make a decision totally unaware of the politics that are surrounding his boss' mind, particularly if he is his alter-ego, as you suggest. Could you comment on that one.

Mr. Osbaldeston First of all, every Deputy Minister must be conscious of the politics surrounding any decision. Gordon Robertson had a phrase -- one of my predecessors, the Secretary to the Cabinet -- a Deputy Minister must be sensitive to political reality. There is no use providing advice to someone which is inoperative. You must understand the environment in which the person operates, provide advice which is operable within the context in which the person finds himself. And because the politician finds himself in the political environment, you have to offer advice that is sensible relative to that environment.

Secondly, you are absolutely correct; one of the nice things about simple designs and models is that they are not accurate. I always preambled my speeches with that. You are quite right. The line is sometimes very small and you can see either side of it. Sometimes it is very fat and sometimes it is black in the middle and grey at the edges. It is a funny line between politics and administration.

The one thing I will say to you with absolute certainty is that every time I stepped over the line as a public servant, I knew I had crossed over. So no matter how fuzzy that line was, how thick it was or how skinny it was, when I went across I knew it. I never fell off the line inadvertently. Sometimes I had to walk on the other side; the reality of the

situation, the meeting, the movement of the discussion, whatever, you cross-over.

The distinction I make between a politicized public servant and an apolitical public servant is that a politicized public servant really likes it on the other side of the line and stays there most of the time. The apolitical one likes it on the political side of the line, quite right, but he wants to get back to the other side of the line and he gets there as quickly as he can. He does not go to the next meeting ... I have excused myself at hundreds of meetings with Ministers and Prime Ministers on the grounds that they were going to discuss partisan politics and I would leave. Every Prime Minister I have served -- and I have said it to three of both parties -- has said: "I understand, that is fine, we will be in touch later".

There has been no problem for a public servant to behave in an apolitical manner with any government of Canada for the last 20 years. I have equally no doubt that some have not behaved in that way, but that was a matter of their choice.

The Public Service

John L. Manion

I want to talk to you about the people who work for the Government of Canada, its employees, the Public Service. Too often, Canadians think of government, its size, and its complexity and they have a vision of the Public Service as a large, faceless group of people, wielding too much power, enjoying too much security and being too well cared for.

It is important for us to remember that the Canadian Public Service, in fact, works all over Canada, and is highly skilled; only a third of them are in the National Capital Region.

They are valued by the world probably better than they are by their fellow Canadians. They are sought after as experts in the environment, agriculture, statistics, finance, administration, linguistics, medicine around the world. They are involved in just about every diplomatic and peacekeeping activity.

So we do have a good, professional Public Service. What may not be realized is that since the mid-seventies, circumstances have been precipitating some redefinition of the activities of government and its employees. We are changing the way we do business. We are coming to terms with words like: deregulation, privatisation, down-sizing, decentralization, debureaucratization, all of which suggest a redefinition of roles between the Public Service and the people it serves.

In fact, the Canadian Public Service has shown a great deal of adaptability in coping with changes and challenges while providing continuity and stability in the essential functions of government.

The rate and pace of change have accelerated dramatically in the last 20 years. It is only 20 years ago that collective bargaining was introduced in the Federal Public Service. Our Official Languages policies were then in their infancy. Ten years ago we were only beginning to talk about equal opportunities for women in the public service. It is only in the last decade that we have dealt with Access to information, the Charter of Rights, and the technological revolution. And over this period, the Public Service has been getting steadily smaller.

Legislative framework for managing the Public Service

- . *Financial Administration Act*
- . *Public Service Employment Act*
- . *Public Service Staff Relations Act*

Let me now describe this Public Service of Canada. The legislative framework has been touched upon by some of my colleagues. One of the most important and least understood elements is the Financial Administration Act which provides the legal basis for financial, administrative and personnel management. It also establishes the basis for the structure of government in terms of departments, agencies and crown corporations. It makes the Treasury Board the employer of the core Public Service.

The Public Service Employment Act enshrines the merit principle and governs the processes relating to it. The Public Service Staff Relations Act tells the employer and the employees how they shall work out their problems in a collective bargaining context.

There are a host of other statutes as well: the Auditor General Act, the Official Languages Act, the Human Rights Act, the Access to Information and Privacy Act, and I suspect that there will be many others.

If there is one statute that provides the basis for understanding the organization of the federal government, it is the Financial Administration Act.

Organization of the Public Service (FAA)

<i>Departments (Schedule I)</i>	
a) Real Departments	23
b) Branches designated as Departments	52
<i>Corporate Entities</i>	
a) Departmental Corporations (Schedule II)	16
b) Crown Corporations (Schedule III)	
- dependent on appropriations (Part I)	33
- self-sufficient (Part II)	12
- exempted (s.85)	8

The Financial Administration Act divides the Public Service world into a number of categories. First off, we have the real departments, a relatively small number of agencies mandated by Parliament with a Minister and a Deputy Minister and quite closely controlled by Ministers. Then there are a series of what are called branches, designated as departments for purposes of the Financial Administration Act. These are subject to full financial controls but they have a few differences for various reasons. For example, the Canadian Human Rights Commission is in this category.

The second group is what is called corporate entities and there are several different categories. First off, you have departmental corporations. These are agencies which perform departmental functions but for one reason or another need to be a bit more at arm's length and have a corporate form. In this group, for example, you include the Employment and Immigration Commission which for certain purposes is directed by a three-person commission composing business and labour representatives and then a chairman appointed by the government. You also have the National Research Council in this group.

Then we have the Crown Corporations. First, a group of 33 which are dependent upon government appropriations. This includes corporations like VIA Rail, and the St. Lawrence Seaway. Then, a group of corporations that are largely self-sufficient financially. These corporations are given the greatest degree of freedom. They are

managed by their boards. The government interferes very little in their operations and when it does it must do so by a formal directive which is tabled in Parliament.

Finally, we have a group which is very much exempted from government controls for a variety of reasons; such as, the Bank of Canada, the Canada Council, the CBC, Canadian Film Development Corporation, the Canadian Wheat Board, the International Development Research Centre, National Arts Centre and the Canadian Institute for International Peace and Security. If the government wants to make changes in those, it is pretty much obliged to bring in a bill, change the governing statute and so on.

Federal Government Employment, 1988 (See chart next page)

The size of the Public Service depends on the definition given. There are a number of definitions of the public service. The first block consists of government enterprises, almost 200,000 people. This is where you would have the employees of Canada Post.

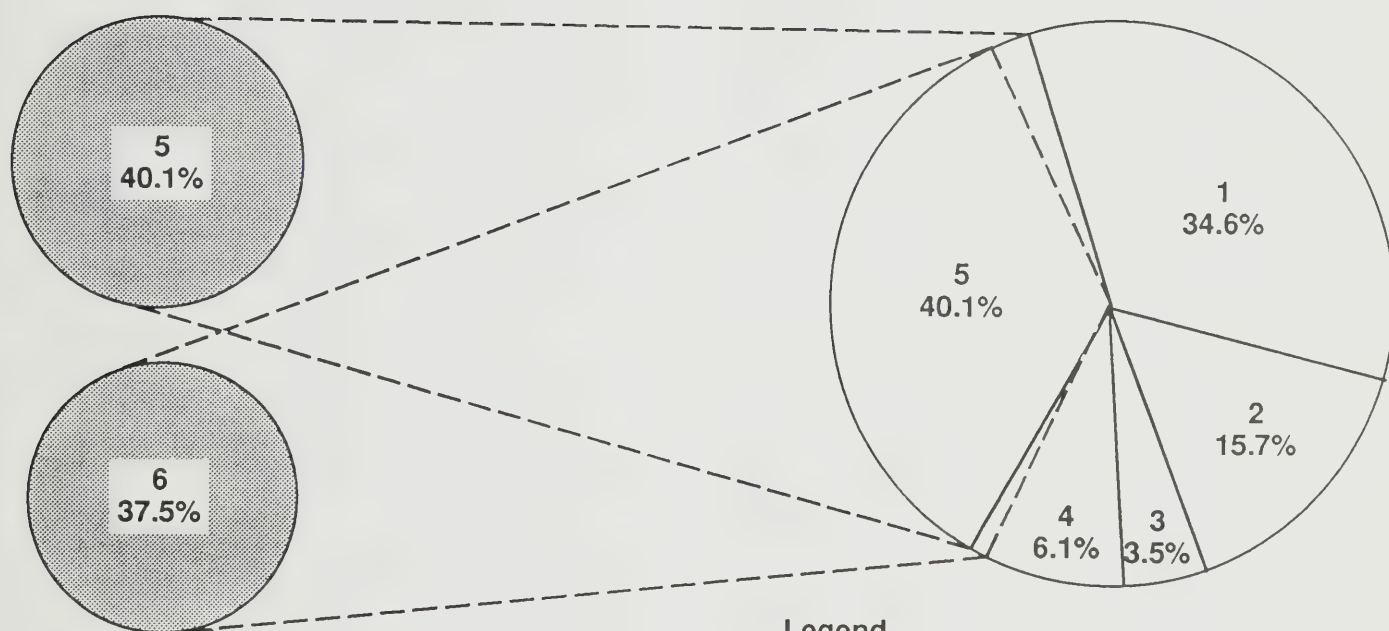
The second block consists of National Defence military personnel. The third, the RCMP.

Then there is a group of departments and agencies which are not subject to the controls of the Treasury Board.

Finally, we have the large block which consists of approximately 40% which is employed by the Treasury Board. The dotted lines enclose a slightly different universe which represents public servants under the control of the Public Service Commission and the slight differences are due to the fact that while the Treasury Board is the employer legally for some temporary or seasonal workers, they do not fall under the Public Service Commission.

When we talk about the Public Service, we usually mean the 40% of the total that is controlled and directed by the Treasury Board and for which the Treasury Board is the employer. The measurement of the size of this group is the person year. This simply means that Treasury Board, when it allocates a person year, entitles the department to hire one person for one year or 12 people for one month, etc.

FEDERAL GOVERNMENT EMPLOYMENT, 1988



Legend

1	Gov't enterprises	196,768
2	DND Military	88,942
3	RCMP	19,680
4	Employees for whom TB is not the employer	34,418
5	Workforce for which TB is the employer	228,040
6	PSC Universe	212,764

Total PY Levels (1973-1988)
(See chart next page)

The size of the controlled person years of government has been diminishing steadily since 1973. In recent times, the government has had a target of reducing person years by 15,000. But there has been a regular drift downward over this entire period.

In the current fiscal year we have 228,000 authorized person years that cover about 200,000 normal full-time Public Service employees plus others employed part-time or seasonal. While the size of the Public Service has been diminishing, there are growth industries within the Public Service. Person years have had to be found by the thousands for functions like tax collection, maintenance of our prisons, patrolling within our 200-mile limit, providing staff for the Human Rights Commission and all the other human rights and affirmative action functions. This has been achieved by very significant productivity improvements elsewhere.

Public Service Workforce by region - 1988

<i>Yukon</i>	871	(0.4%)
<i>Northwest Territories</i>	,977	(0.4%)
<i>British Columbia</i>	19,977	(9.4%)
<i>Alberta</i>	12,700	(6.0%)
<i>Saskatchewan</i>	5,463	(2.6%)
<i>Manitoba</i>	9,036	(4.3%)
<i>Ontario</i>	33,600	(15.9%)
<i>National Capital Region</i>	69,631	(32.8%)
<i>Quebec</i>	30,378	(14.3%)
<i>New Brunswick</i>	7,275	(3.4%)
<i>Nova Scotia</i>	13,397	(6.3%)
<i>Prince Edward Island</i>	2,061	(1.0%)
<i>Newfoundland</i>	5,188	(2.4%)
<i>Outside Canada</i>	1,600	(0.8%)

How is the Public Service managed? There are really three central agencies of government that share the corporate responsibility for the management of the Public Service, the Treasury Board, the Public Service Commission and the Privy Council office.

The Treasury Board is the manager of the Public Service. It determines resource allocations. It monitors management policies. It prescribes management standards and practices and it handles

collective bargaining and sets terms and conditions of employment.

The Public Service Commission is responsible to you, reports to Parliament on the appointment of people within the Public Service and on the protection and maintenance of the merit principle.

The Privy Council Office's role is much more indirect. It derives primarily from the role of the Secretary of the Cabinet and Clerk of the Privy Council as the head of the Public Service. The Clerk, with the support of the Privy Council Office, provides guidance to the Public Service, and interprets the wishes and priorities of the government to the Public Service through the Deputy Ministers.

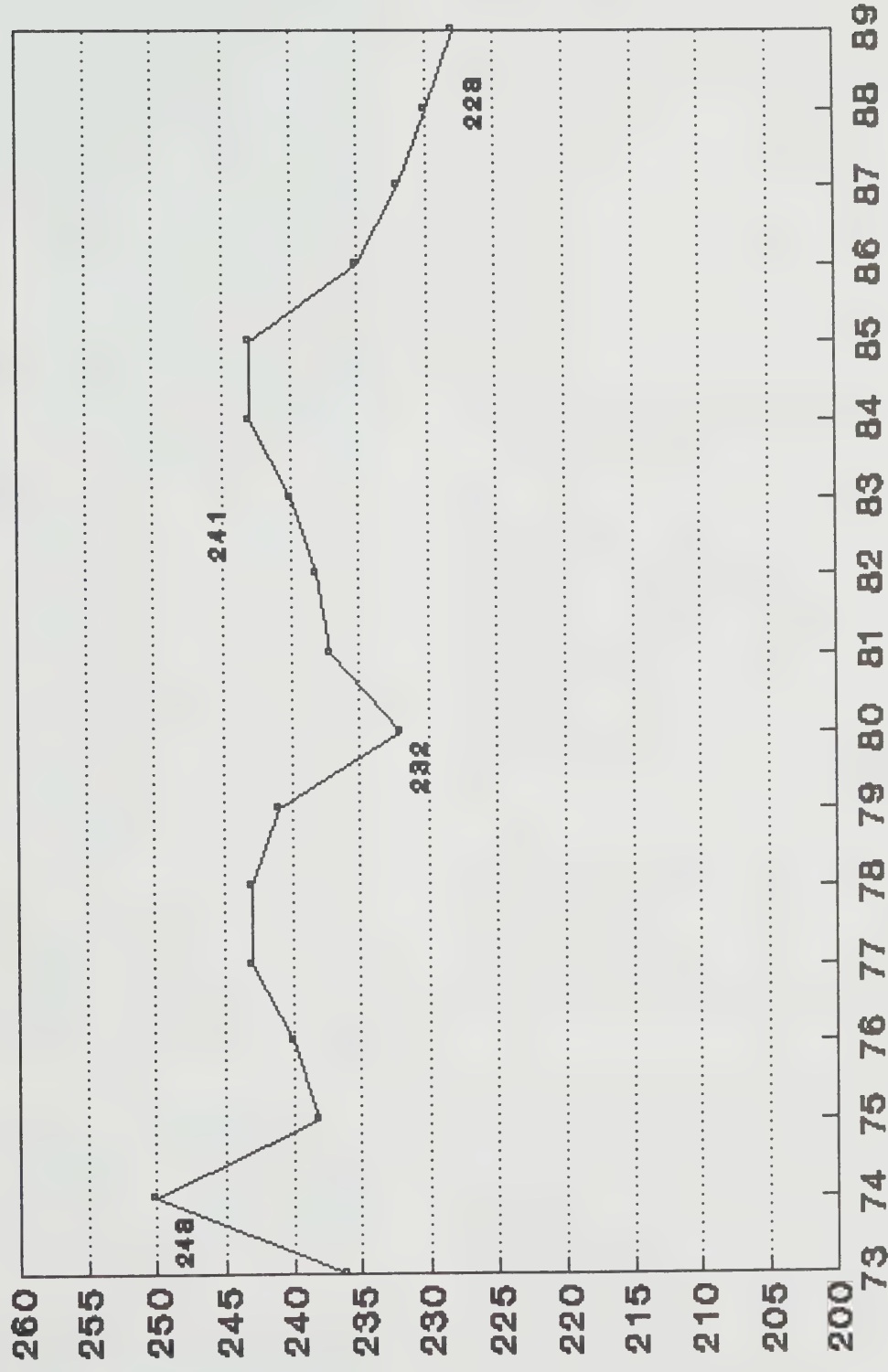
The PCO also has an important personnel role in that it advises the Prime Minister on his non-political appointments. For example, the Clerk, with the support of staff, deals with the recruitment, selection, and development of the Deputy Minister community.

The Privy Council Office also has a major role in advising the Prime Minister on what is called the "organization of government", the machinery of government -- setting up new departments, and reallocating functions between Ministers.

The balance of authorities between these central agencies and the departments, corporations and agencies of government is always a sensitive matter. At different times there will be a movement towards centralization, at another time a movement towards decentralization. Almost 30 years ago the Glassco Royal Commission urged: "Let the managers manage" and there was a massive decentralization of authority. Ten or twelve years later the Auditor General of the day said Parliament had lost control of government expenditures, and there was a recentralization.

There is in process today an initiative of the Treasury Board designed to decentralize authority, to give departments, Ministers and officials more autonomy, but strengthening the means of holding them accountable. And you will probably hear more about this. There is an acronym, of course, for this process, it is called IMAA, which means Increased Ministerial Authority and Accountability.

Total PY Levels (1973-1988)



Operating Principles

.Doctrine of Neutrality
.Merit Principle
.Conflict of Interest
.Bilingualism
.Employment Equity
.Decentralization

The operating principles of the Public Service are reasonably well known, and I would like to take a few moments just to emphasize some of them.

First and foremost, as Mr. Osbaldeston said, we have the doctrine of political neutrality, which means that the Public Service is operated on a professional and non-political basis, with merit as the sole determinant of employment and promotion. This doctrine encompasses three expectations: first, that public servants offer objective advice and loyal service to the government; second, that they deliver all services to the public in an equitable and impartial manner; and that selection to and within the Public Service is based on the selection of the best qualified.

Now, I will not go into Canada's long history of dealing with the merit principle. For the first 40 years after Confederation, public servants were appointed on the basis of political affiliation, and every election saw mass dislocation and turnover. The Civil Service Acts of 1908 and 1918 established the merit principle, and the current Public Service Employment Act enshrines it.

The 1967 Public Service Employment Act also contains blanket restrictions against partisan political activities by public servants. And, as many of you know, these prohibitions were struck down in 1988 in the Federal Court under the Charter of Rights and Freedoms. The court agreed that it was important that there be a non-political, objective Public Service, but argued that the existing statute did not find the right balance between that need and the needs of individual public servants to exercise their political rights. You, as Members of Parliament, will probably be engaged in finding that correct balance.

Another cornerstone of Public Service operations which is less well-known publicly is the regime governing conflict of interest and the post-employment code for public servants. This is much misunderstood. The principles are fairly clear: employees shall perform their official duties and arrange their private affairs in such a manner that public confidence and trust in their integrity, objectivity and impartiality are conserved and enhanced. They then have an obligation to act in a manner that will bear the closest public scrutiny; they shall not knowingly take advantage of information not available to the public; they shall not step out of their official roles and assist private entities in their dealings with the government where this would confer preferential treatment; they shall not have private interests that would be affected significantly by government actions in which they participate; and they shall not act after they leave public office in such a manner as to take advantage of their previous office. These are much misunderstood, as are the rules relating to Ministers.

What we try to do is to ensure not that people can never leave the federal government and take a job in the private sector, but that when they do leave, there are understandings on both sides about the kind of information that they can use, the way in which they can use it, whether they can make representations back to government or not -- and there is usually a one-year cooling off period -- and I would argue that a difficult situation is managed with as much care as we can.

Another principle, of course, is the principle of bilingualism. The 1969 Official Languages Act and its successor which was promulgated in 1988 defines a statutory commitment to bilingualism in terms of service to the public, language of work and equitable representation of the two official language groups.

Another principle is the principle of the representatives of the Public Service. It is intended that it be broadly representative of the Canadian population and this has led over recent years to a variety of affirmative action programs to increase the presence of various under-represented groups.

The effects of these programs in some areas have been dramatic. For example, the number of women in the management group in the Public Service has increased from 5.5% to 12.5% over six years and we are currently tackling the issue of equal pay for work of equal value.

Finally, the Public Service is decentralized and it is a principle of the decentralized Public Service that authority should as much as possible be vested in the Public Service closest to the client.

As Members of Parliament, you will undoubtedly receive a lot of enquiries about the Public Service, for example how to get a job in the Public Service. This has been quite a burden for Members. You will be pleased to know that the Public Service Commission has just produced an information kit specifically dealing with this subject and it will be coming to you before the end of the month.

Now there are lots of Public Service issues that I have not touched on today. There is the question of morale in the Public Service which is being hotly debated. There is the question of whether we have the right balance in our collective bargaining policies and legislation. There is the question of productivity. There is the question of whether we are asking too much of too few or whether it is the other way around. These debates too will engage you in the months to come.

Questions and Answers

Mr. Al Johnson (Calgary-North) Mr. Manion, I would like to ask a question. I see you giving sort of a perfect description of an imperfect system. You start with the principles of neutrality, merit and so on. We have heard a lot about how neutral the civil service is and then we have heard about how that is being challenged in the court and how the merit principle is sacrosanct. Overlayed on that is affirmative action, women's rights, bilingualism and so on. And I wonder if you are in fact describing a system which is evolving, not one which is in place, and evolving towards some degree of perfection. And I would ask if you think it is going to get there. That would be my first question.

Mr. Manion Let me say that a good part of the answer to that lies in understanding. Take the question of political rights of public servants. To the extent that public servants understand where to draw the line, they are able to exercise full political rights or as many of them as possible in their private capacities without letting that intrude into their official capacities. So long as a person dealing with unemployment insurance benefits is never seen to be easier with people from one political party than another, so long as a fisheries inspector is never seen as an adherent to a political party and therefore probably somebody who is giving benefits to that group, fine. It is a question of drawing the line. The public servant has to understand where the line is and how to manage his activities on both sides of it and I think the public and parliamentarians have to understand that as well.

And one of the problems that we have and that you are going to have, I suspect soon, is that the Federal Court decision took a lot of the certainty out. We had an absolute prohibition. Now we have a kind of an open period. I must say I am very proud of public servants and the way they have managed their behaviour and their relationships during this period. But there is no doubt we will have problems and there is a need to define how they should be dealt with.

I think we are evolving. I think we are evolving from a Public Service where there was always somebody to say here are the rules, here are the parameters: life was simple; communications were slow; we had long reaction times. We are evolving in a situation where things are much more in flux, much more hectic. Reactions have to be much

quicker. And therefore we cannot rely on a rigid hierarchical structure and very rigid sets of prescriptions from the centre and the top. You need public servants who have a better understanding of their environment, a better understanding of the participants in the system and who would instinctively know how to do the right things. This is where I hope the new Management Centre is going to play a role helping public servants become more professional so they need fewer Treasury Board directives and prescriptions. So we are evolving. I am not sure it is towards a more perfect world. I think it is towards a more chaotic one in which greater demands are going to be put not only on parliamentarians but on the people who serve them.

Mr. Johnson Thank you. My second question is a more specific one on bilingualism. What is the process in the Public Service for determining, first of all, what level of bilingualism is required in a certain job and secondly, which applicants of either mother tongue are qualified.

Let me give you an example. As you know, I come from Alberta and the perception among many people in Alberta is that there are two standards. If a person has French as their mother tongue and they speak some English, they are considered to be bilingual but if a person has English as their mother tongue and they speak some French, they are considered to be unilingual.

I do not want to get into the politics of that. I just want to know about the present methods of determining in the civil service the level of bilingualism that is required and the measure that is then applied to the applicant.

Mr. Manion This is a complex subject and I will deal with part of it as simply and quickly as I can. Whether a public servant in a particular position needs to be bilingual and the degree of language skills should be determined by the nature of the job. This means that there are certain kinds of jobs requiring higher skills in both official languages, jobs dealing with the travelling public, jobs in the National Capital Region, jobs dealing with Parliament. As a result, we have a system in which as jobs are set up, the manager responsible for the job has to say what language skills are required.

There are some jobs where the requirements are such that the individual must be fully proficient from day one. So these are bilingual imperative jobs. Somebody has to be hired who can work in both languages right away. For example, if you are hiring an intensive care nurse for a veterans hospital in Quebec, you do not want a nurse who is not going to understand what the patient is saying during the six months or so it might take to get up to the language speed. On the other hand, if you are hiring an employee in the National Capital Region who may have to deal with both languages, say, in written form, you can make arrangements to cover off the language needs while that person learns the other language at government expense.

And of course there are degrees of language skills. It may be that all you need to do is to equip your receptionist with 25 words so the receptionist can say: "Bonjour. Attendez un instant pendant que je vais chercher monsieur Untel qui est bilingue". If that is all you need, fine, but you will have to have somebody who can come to the phone and speak the language. In a lot of our centres across the country, there is one person in the office, and a backup, who can handle the other official language.

In a place like the National Capital Region, it is much more complex and we must have a lot of people who are functionally bilingual. As more people become functionally bilingual, the capacity to manage a bilingual institution is easier. For example, if there is one person in a senior management team who is unilingual, there is tendency for all of the discussions of the team to be in one language. We cannot afford to have translation facilities in every management committee. As soon as that last manager picks up enough of the other language to at least understand what is being said, then you can shift to a completely different way of doing business. People can speak in whichever language they feel comfortable for them and the other person can respond in their preferred language. That is a very constructive development.

Have I covered enough of the territory?

Mr. Johnson I was asking about the specific procedure. You have described the categories but who makes the decision as to what job is what category and how are the tests of competence for entry into the civil service positions applied. How do we determine whether this person is bilingual enough?

Mr. Manion The manager who is responsible for the job has to identify what the language requirements of the job are just as he or she identifies the security requirements. And then in selecting somebody the Public Service Commission or whoever is doing the selection on delegated authority from the Public Service Commission has to arrange for a test and there are various levels.

I will not go into the definitions of the levels but, for example, you might have a level B which is a kind of a journeyman ability to receive and send in the second language. Or you might have a level C which is a more highly skilled capacity to write, read, speak and understand. But these tests are quite well developed. They are very sophisticated. They are probably as good as exist anywhere in the world and also they are a source of constant to-ing and fro-ing with our unions which are quite vigilant in this matter.

Observations and Closing of the Session

Robert Marleau

Parliamentary reform, which you heard me speak about rather enthusiastically at the procedural seminar, will bring Members and public servants much closer than ever before with opportunities for contributions to the public good that in my view certainly will be unique in the context of the Canadian political and parliamentary history. And there already have been examples which I pointed to. An important one is the External Affairs Committee with Mr. Winegard on Overseas Development Assistance, and with the Minister and the department who, under the umbrella of reform, tackled the whole issue of ODA and we ended up with a unanimous report, a blueprint for the department to some degree, and an agenda for the future.

Unfortunately, the press does not really latch onto those. The more difficult experiments with reform are often focused on. I trust that you as Members will experience very early on the benefits of what reform is offering to the ministry, the House of Commons and its membership, and the Public Service and that we will work hand in hand towards the common objective that the Constitution has imposed upon us all.

Once again, thank you Mr. Manion. I know the time and effort that have gone into planning and preparing this session. I have only attended part of it but I have learned something. I trust that Members leave with more than when they came, and hope this is just the beginning of a series.

Mr. Manion: You have touched on a question that I wanted to leave with you that has been raised by several Members of Parliament. These presentations are useful as a general background but there are some specific issues that some members would like to explore. For example, the main estimates which are a very complex business will be tabled shortly. It has been suggested that it might be useful to have, say, an hour's presentation not on these new estimates but the estimates as sort of a generic instrument and process and how individual members can find their way through them and use them effectively as a tool. I said I would pass that on to you and if invited, we would be happy to assist.

Also may I reiterate that it has been an honour to be asked to join you today. The Centre for Management Development looks forward to a very close and constructive relationship with Parliamentarians.

**BRIEFING SESSION
ON
THE ESTIMATES PROCESS**

May 9, 1989

Introduction

Robert Marleau

This briefing session on the Estimates, that process by which the government obtains moneys for program expenditures, has been organized as a follow-up session to the one on the systems of government which was also provided to some of you by the Canadian Centre for Management Development. As a matter of fact, at that first session, following discussions with Mr. John Manion, it would appear that some members expressed an interest in getting a detailed briefing on the Estimates process. Speaker Fraser therefore extended the invitation and was pleased to make the arrangements. On his behalf, since he could not be here this morning, I welcome you to this briefing session on the Estimates.

I would like to make some opening remarks on the supply process. Those of you who followed the cogent points of order of Mr. Milliken over the last couple of weeks have had an opportunity to review the fundamentals of supply, but little has been said about the review of the Estimates in detail. It will, therefore, be possible this morning to take note of the comments relating to this aspect.

I would like to give you a Clerk's overview of supply to situate you as members in 1989, as to where we have come from and the long road ahead. The last major reform in supply was in 1968. Prior to this, all of the Estimates, essentially the Blue Book as it is now known, were referred to a Committee of Supply, which was a Committee of the Whole House. Last week we saw how a Committee of the Whole House addressed the details of the first Appropriation Bill. Each one of those Estimates was studied in Committee of the Whole, resulting, as it still exists in many of our provincial legislatures such as Manitoba and Nova Scotia, in an interminable review of the Estimates in Committee of the Whole. This process, however, ties up the House in committee while other legislation waits.

In 1968, the Committee of Supply was abolished and the standing committees of the House were given the power to review Estimates. Individual mandates were given to all of the

standing committees, as was the case on May 1. As well we established a Miscellaneous Estimates Committee to examine Estimates which did not apply specifically to a government department or government sort of envelope of programs.

Subsequent to that, Speaker Lamoureux in 1971 made a crucial ruling as the new supply procedures were being tested. After some of the more energetic committee clerks and a few enterprising chairmen decided that they would experiment with the supply process by making formal recommendations to the House on the Estimates they were reviewing, Speaker Lamoureux ruled that only the old powers of the Committee of Supply had been transferred to the committees; that is, adopt the Estimates, reduce them or reject them, but not increase nor reallocate them. You are bound by the Governor General's direction in terms of where those moneys are to be spent. However your right to refuse supply is absolute; as is your right to reduce it.

In the last 20 years -- I am using the McGrath committee of 1985 as a lever and I am rounding out figures -- of all the billions of dollars of Estimates that have gone through committee, my recollection is that only one department was reduced by \$1,000. I believe it was Indian Affairs in the late 1970s.

To my knowledge there was only one item in the Estimates that was voted down which was a small administrative item related to a ministerial office as a protest against the minister. The item was reinstated in the House on final supply.

If we consider the review of the supply on the House of Commons side as being a necessary and ancient role, the actual results might be qualified as being somewhat dismal in terms of effect. The success of the review process lies more in the possibility for committees to look at the details of supply. The last 20 years have shown that review has been far more issue oriented than supply oriented.

It may be just as important to get the Deputy Minister of Agriculture before the committee and

explain the dismal state of the water chestnut trees on Vancouver Island in May 1978 as it might be to review a whole expenditure program, say, on the purchase of nuclear powered submarines, (one item which you will not see in the Estimates this year).

In the context of what has been done in the public service on the part of government, an initiative begun by Don Johnston when he was in Treasury Board, followed up by Messrs Gray and de Cotret, led to a new way of presenting the Estimates. There has been a positive reform in providing the House and members with more access to information in the context of supply. It is the new form the Estimates have taken since approximately 1980-81 when the process was started. I believe this to be a very useful reform. There has been, however, a bit of information overload and I think Andrew Macdonald will remember a session where this subject was brought up in the early 1980s. I saw the expanded information coming into the very same type funnel. Unfortunately, your time and power in the context of committees are limited. An absolute review of supply is impossible.

I do not believe that the House, during the 1985 reforms, has addressed the way it treats supply. This will probably be the next subject of the big reform which will occur during the next 10 years or the next decade. The House will have to address how it treats supply, how it effectively reviews it and what is the new modern role the Member of Parliament will play in the review of the Estimates.

I think the above is sufficiently clear. What will follow will give you some very detailed inside information as to how to approach what appears to be a very complex document. But after you have thumbed through it and with a little bit of direction, you will find that it contains a myriad of information that you will use, not only while the Estimates are before the committee but as reference points that, as members, you may be following up.

The Supply Cycle and the Estimates Process

Allan J. Darling

I feel somewhat intimidated being in front of a group of Members of Parliament to explain what happens in Parliament in a process that, by history and tradition, goes back over many centuries.

I was quite interested in reading and in noting the way in which the Speaker last Tuesday approached his commentary on the question of privilege that had been raised by one of your members at the beginning of this session. In particular, I was struck by the way in which he tried to explain the process of supply in a manner that would make sense to the ordinary Canadian, who was not familiar with the institution and process of Parliament.

Because supply, while rooted in history and founded on many traditions, is fundamentally the process by which the Executive presents to the House of Commons its proposals for expenditures in the course of a fiscal year, and subsequently the process by which the House proceeds to authorize the Executive to proceed with those expenditures. In essence, that is what we are talking about.

What I would like to do this morning, is briefly touch upon the nature of the documents that are presented to the House by the Executive and then discuss the timetable established in your standing orders which deal with the material contained in the documents and from that proceed to the approval of an Appropriation Act. I would also like to deal with the substance of the material that the committees and the House deal with during the supply process period.

Authority to spend

- . No expenditures can be made by the government without Parliament's authority. (*Financial Administration Act, Section 26 and Constitution Act, Section 53*).
- . Parliamentary authority is normally obtained in one of two ways:
 - (1) through statutory legislation,
 - or
 - (2) through an annual appropriation act.
- . Special governor general warrants may be used when Parliament is not in session (*Financial Administration Act, Section 30*).
- . Supply process focuses on the annual appropriation bills.
- . The Estimates are presented to Parliament to support the appropriation bills. Forecasts on statutory requirements are included in the Estimates for information purposes only.

In 1989-90 Main Estimates

	BILLIONS OF DOLLARS	%
Statutory expenditures	88	67
Annual appropriations	43	33
TOTAL	131	100

My departure point for the presentation this morning is a very fundamental and simple principle; that the Executive is not authorized to expend any funds unless Parliament has given its approval. This is a principle which lies within Constitution Act, and is provided for in the Financial Administration Act, Section 26.

Parliament normally gives that authority through the process of a statute which authorizes ongoing, continuous expenditure or through an annual Appropriation Act which gives an authority to spend for a limited period of time, in practice 12 months.

There is a third process that Parliament has delegated to the Executive in the Financial

Administration Act, Section 30, in order to use special Governor General's warrants when Parliament is not in sitting.

The process that is used in the House to approve supply focuses on several Appropriation Acts. I will deal later on with the nature of these Acts. I would simply note at this point they are different than any other act that is introduced in the House and the manner in which the House deals with them. The House has established special rules to expedite the process of supply, relating to the comments that Mr. Marleau just made, and I will comment on that in a few moments.

The basis of the Appropriation Act, however, is the information that is provided to you in the estimate documents, and in particular Part II of the Estimates which provides the summary of each department's expenditure plan and also provides a summary of each vote that will subsequently appear in the Appropriation Act.

In terms of structure of the Estimates what we are dealing with is approximately 67% of the expenditures on an annual basis which are authorized by statute and are therefore not included in an Appropriation Act. The remaining 33% is authorized through particular votes.

The Estimates documentation

- . *The purpose of this documentation is to provide detailed information to support the government's appropriation bill.*
 - . *The documents are presented in a descending order of aggregation:*
 - *part I, the government expenditure plan*
 - *part II, the Main Estimates (the traditional "Blue book").*
 - *part III, the departmental expenditure plans.*
- (There are 84 separate part III volumes in 1989-90)*
- . *The primary focus of the Estimates is on a purpose orientation. Expenditures are presented in terms of the outputs being provided rather than the inputs being bought.*

Part I - The government expenditure plan

- . *Provides an overview of government spending.*
- . *Highlights the spending patterns from year to year.*
- . *Identifies the areas of major growth or reduction.*
- . *Provides information on the composition of the expenditure plan:*
 - (1) *by sector (e.g. defence, social programs, natural resource based programs, etc.)*
 - (2) *by type of payment (e.g. transfer payments to persons, transfer payments to other levels of government, operating and capital expenditures, etc.).*

Part II - Main Estimates

- . *This volume is intended primarily to support the annual appropriation bill.*
- . *Part II is organized by Ministry (i.e. all departments and agencies reporting to a single minister are grouped together).*
- . *Each department and agency is divided into programs (in some instances the entire department is one program). Each program is sub-divided into a number of activities.*
- . *Part II provides for each program:*
 - *the program's objective*
 - *description of each activity*
 - *proposed expenditures by activity and type of payment (operating, capital and transfer payments)*
 - *a listing of all proposed grants and contributions*
 - *person-years by activity.*

Part III - Department expenditure plan

- .Separate volume for each department*
- .Description in detail of each of the department's programs including:*
 - its underlying objectives*
 - its legal mandate*
 - how various activities contribute to these objectives*
 - results expected*
 - information on the program's organization and operation*
- .The volumes are structured on a modular basis with increasing levels of detail and extensive cross-referencing.*

To put in perspective the terms of documentation that is presented, you will recall that Mr. de Cotret tabled in the House of Commons Part I and Part II of the Estimates and on behalf of all of his ministerial colleagues, Part III. Part III represents ministerial documents relating to each department.

Part I is a summary document of the fiscal plan and I have just explained Part II briefly. Mr. Macdonald will explain the content of Part III in more detail.

Structure of votes

- . In general there is one vote for each program. However, as an added dimension of parliamentary control, separate votes are established within a program for capital and grants and contributions if either of these types of payments exceeds \$5 million.*
- . Departments require parliamentary approval to transfer funds between votes.*
- . Through the appropriation act Parliament provides funds to departments on the basis of votes. In the 1989-90 Main Estimates there were 241 separate votes.*

When an Appropriation Act is introduced into Parliament, it contains specific votes. And there is a logic to the structure of those votes (that again has been approved by Parliament -- it was approved in 1971 --) and that is that in general we organize the votes by a particular program and it is a principle of one vote, one program. However, if the amount of spending in that program for capital expenditures or for grants and contributions exceeds

\$5 million, then we structure a separate vote for the capital component of the program and a separate vote for the grants and contributions component of that program. But if the amounts are less than that, then all three elements appear in one vote, traditionally Vote 1 of any government department. If it is capital, it is traditionally Vote 5. If it is grants and contributions, it is traditionally Vote 10. But those number sequences may vary because of the way we structure votes by ministry.

A critical point is that only Parliament can authorize the transfer of money between votes so that if the Executive decides that it wants to change the manner in which the expenditures take place in the course of a year, or to increase the capital, or reduce the operations or vice-versa, if the amounts are included in separate votes, the Executive must go back to Parliament with a supplementary estimate to transfer the funds between those votes, even though there is no total increase in the expenditure plan for that particular program.

I would also note that in 1989-90, as seen in this structure, there are 241 separate votes in the Appropriation Act that will be presented to you for approval.

Supplementary Estimates

- . By program, includes information on:*
 - vote wordings*
 - explanation of requirement*
 - objects of expenditure*
 - transfer payments*
 - person-years*
 - major capital projects*
- . Provides authorities for:*
 - vote transfers*
 - new programs*
 - rephasing of existing programs*
 - debt writeoffs*
 - adjustment of financial transactions*

Let us now proceed with Supplementary Estimates. In addition to the Main Estimates, you will receive documents each year relating to Supplementary Estimates. These tend to be less complex. They are included in a single document. You do not have the comprehensive details outlined in the Main Estimates and the reason for that is that by their nature, they are intended to supplement the programs that have been included in the Main Estimates.

In the Supplementary Estimates information, however, we do include information of the vote wordings, the reason for the change in requirements, objects of expenditure, etc., in addition to moving funds between votes. It is possible to include expenditure proposals for new programs that are being launched in the course of the year, or the rephrasing of expenditure patterns within existing programs.

We also include in Supplementary Estimates miscellaneous types of financial transactions affecting the accounts of Canada, which require Parliament's approval, in particular the writing off of debts and the adjustment of valuations in certain budgetary accounts or capital accounts of Crown corporations.

Parliament has established a particular process in its rules for dealing with the approval of the expenditure plans of the government.

Mr. Marleau referred to the changes that took place during the period 1968 to 1971, when the process moved off the floor of the House of Commons and into committees. He also made the point that the House does not have the power to increase an expenditure proposal. It does have the power to reduce an expenditure or recommend to the House that an expenditure be reduced or that an expenditure pattern be changed or deleted. There have been instances where that has been agreed.

However, and I think this is a significant point, the approval of expenditures is for the government a question of confidence, and the supply procedure that is laid down in the House of Commons illustrates graphically the nature of that confidence by providing the House with a number of allotted days on which the opposition may choose to raise the topic of their choice to have debated on the floor of the House of Commons.

I would like to come to that in a moment, because it is critical to the nature of approval of the expenditure plan.

Parliamentary supply calendar

The standing orders (81 and 82) establish three supply periods during the year:

- (1) April to June*
- (2) July to December, and*
- (3) January to March*

Main Estimates

- | | |
|--|---|
| <i>On or before
March 1</i> | - <i>Main Estimates for the upcoming fiscal year are tabled in the House and referred to standing committees.</i> |
| <i>Last allotted day in
the supply period
ending March 26</i> | - <i>The House considers an appropriation act for interim supply for the fiscal year commencing April 1.</i> |
| <i>March through May</i> | - <i>The respective standing committees review specific departmental Main Estimates calling on ministers and officials to appear as witnesses.</i> |
| <i>Not later than
May 31</i> | - <i>The standing committees report, or are deemed to have reported, back to the House (the opposition may extend this date for the consideration of the Main Estimates of one department).</i> |
| <i>Last allotted day in
the current supply
period ending June 30</i> | - <i>The House considers an appropriation act for full supply for the Main Estimates of the fiscal year.</i> |

But first let me deal with the procedures that are established in your Standing Orders, and particularly Standing Orders 81 and 82. The House has established three supply periods. The first period is April to June, the second July to December, and the third January to March.

Between April and June, the House deals with the Main Estimates. In the next two periods, you will normally have before you Supplementary Estimates. You may, in the course of any of these three periods, have more than one set of Supplementary Estimates. If there are Supplementary Estimates tabled in the period April to June, after the government has tabled its Main Estimates, they are dealt with on the same timetable and same sequencing of process that is followed for approval of the Main Estimates, and the reason for that is the House has established a specific procedure for approval of the spending plan of the government.

The normal procedure is that on or before March 1, the government tables its Main Estimates. Let me point out that the relationship of the budget and the Main Estimates is a question of managerial choice on the part of the government.

Prior to 1984, there was not a pattern of relationship that was consistent and quite frequently the budget followed the tabling of the Main Estimates. But the government in 1984 expressed its wish to have a budget in February, followed by the Main Estimates. That pattern of presenting the total spending plan, the total revenue plan and then the details of the expenditure has been followed since.

Once the Main Estimates are tabled, on or before March 1, there is a requirement to give interim spending authority for the government to proceed with spending during the period that the House is reviewing the expenditure plan. The rules provide that on or before March 26, the House will approve an Interim Supply Bill.

In the period until May 31, the various committees of the House go into a detailed review of the expenditures of each department. That is done with the minister responsible and his officials.

The House rules provide that not later than May 31, all of the committees will have either reported or be deemed to have reported their Estimates back to the House. The rules also provide, however, that the opposition may choose

one department whose expenditures are to be reviewed for a longer period of time, and to report the expenditures of that department to the House on a day not later than 10 days after 31 May.

The purpose of that change, which was introduced in 1985, was to give the House an opportunity to debate in Committee of the Whole House, the expenditure plans or the programming activities of a department of their choice. But due to lack of time we can only look at one department. But the rule provides that any department could be subjected to that process. It is not for the government to determine, it is for the Opposition.

The House also deals with an Appropriation Act on a date that is fixed not later than June 30. I will come back to that date when I deal with the allotted days.

Supplementary Estimates

November-Supplementary Estimates are tabled in the house and referred to standing committees.

Last allotted-House considers day in supply appropriation act for period ending supplementary Estimates. December 10

February-Final supplementary Estimates tabled in the house and referred to standing committees.

Last allotted-House considers day in supply appropriation act for final period ending supplementary Estimates. March 26

We normally provide supplementary Estimates to the House approximately three weeks before the last allotted supply period on December 10 and three weeks before the last allotted supply period on March 26.

Unlike the process of dealing with Main Estimates, there is no fixed schedule in the House rules as to the time the government should allow the House to review supplementary Estimates. By practice we try to present these to the House at

least three weeks before the end of the supply period. By their nature, being supplementary Estimates, we try to keep them open as long as possible to ensure that all of the changes in spending up to the last possible moment are presented to the House for its approval.

The Appropriation Bill for supplementary Estimates is dealt with in exactly the same way as the Appropriation Bill for Main Estimates. That occurs on or before 26 March and 10 December. An Appropriation Bill is introduced into the House. I will deal with that process in just a moment.

1989-90 supply process

Since the 1989-90 Main Estimates were not tabled by March 1, a special timetable had to be established for this year. This timetable was approved by the house on April 4.

April 28 - Main Estimates tabled and referred to standing committees.

May 4 - House approved interim supply bill.

May through - Standing committees to review September department's Main Estimates.

By Sept. 27 - Standing committees to report, or will be deemed to have reported, back to the house on their review of Main Estimates.

October 5 - The house to consider full supply for Main Estimates.

Because the House did not sit until 3 April this year it therefore missed the March 1 date on which the government should have tabled its Main Estimates, as well as the timetable set out in the Standing Orders to deal with those. It was, therefore, necessary to establish a new timetable to deal with the Main Estimates of this fiscal year. The agreement which was reached through negotiation with the House Leaders of all parties was the timetable that is before you.

Allotted days (Also called opposition days)

In the normal supply process, there are 25 allotted days which are allocated as follows:

<u>SUPPLY PERIOD</u>	<u>NO. OF DAYS</u>
<i>April to June :</i>	<i>10</i>
<i>July to December :</i>	<i>6</i>
<i>January to March :</i>	<i>9</i>
	<i>25</i>

Opposition must provide 24 hours' written notice of the opposition motion on an allotted day. Motions may relate to any topic.

Opposition is allowed up to 4 votable motions in each supply period and up to 8 votable motions for all 3 supply periods together.

I have mentioned the question of Opposition Days, or Allotted Days as they are formally called in the Rules. In this supply period, there are specific days provided for: ten in April to June; six in July to December; nine in January to March. The Opposition is allowed up to four votable motions in each supply period, and a total of eight during the course of the three supply periods combined.

That procedure and process go back to the foundation of Parliament's approval of Main and Supplementary Estimates of all spending. The approval of expenditure is a question of confidence in the government, and the process of choosing votable days is a method of expressing confidence, or no confidence in the government. The government must submit itself to that procedure, and the government is not able to determine what will be voted on those days. It is the choice of the Opposition parties who are required to give 24 hours notice.

Once the Opposition Days have been exhausted, that is the deadline date of the supply periods. The House is then asked to approve the Appropriation Act. That approval takes place on the last allotted Supply Day in each of those three periods.

House of Commons

Supply procedures

- | | |
|---|---|
| <i>48 hours before last allotted day in period</i> | - government provides written notice of motion to concur in supply. |
| <i>24 hours before last allotted day in supply period</i> | - opposition advises of any motion to oppose any item related to the supply bill and provides notice of motion on allotted day. |
| <i>On last allotted day of supply period</i> | <ul style="list-style-type: none">- house debates opposition motion.- at 15 minutes before adjournment the speaker interrupts the proceedings and terminates the debate (guillotine procedure).- the house then considers opposed items (if any).- the bill then receives 3 readings including consideration by the committee of the whole before passage.- the bill is then referred to the senate for approval and, subsequently, royal assent. |

By virtue of this procedure, 48 hours prior to the last allotted supply day, the government provides written notice of its motion to concur in supply. This motion is the first time that the House sees the actual content of the proposed Appropriation Act.

Twenty four hours prior to the last allotted Supply day, the Opposition indicates its position with respect to the subject of debate it wishes to have take place on the last allotted Supply Day.

On that allotted Supply Day, 15 minutes before the end of the day, the Speaker will interrupt all proceedings, and proceed with the disposal of the Opposition motion, and then the disposal of the Appropriation Act.

This is the process which differs from the normal process for other acts of Parliament. The Supply Bill, the Appropriation Act, is given first reading, second reading before going to the Committee of the Whole which reports, and third reading. All this takes place following the Speaker's interruption of the proceedings 15 minutes before the House adjourns.

Each of those stages is votable, without being debatable, as the rules must be respected at that point in time.

Subsequently the bill has to be referred to the Senate which is not bound by any of these considerations. It disposes of this bill according to its own procedures and processes.

Once the Senate has approved it, Royal Assent is given, and only then is the government able to proceed with the total spending.

In a normal year during the March supply period, you would be asked to approve an interim supply bill for the first three months of the fiscal year based on the Main Estimates and on the same day at the same time you will be asked to approve a separate Appropriation Act, with respect to the supplementary Estimates tabled for the fiscal year that is then concluding. You are dealing at that point in time with two bills, which relate to two separate fiscal years.

*House of Commons
Supply Procedures
(After 10:00 P.M. Procedure)*

- | | |
|---|---|
| <i>48 hours before last allotted day in June 30 supply period</i> | - <i>Government provides written notice of motion to concur in main Estimates.</i> |
| <i>On last allotted day of June 30 - full bill -</i> | <ul style="list-style-type: none">- <i>Opposition provides written notice to oppose any item in the Estimates.</i>- <i>at 10:00 p.m., speaker interrupts proceedings and disposes of all supply motions before the house.</i>- <i>the House then consider any opposed items (if any).</i>- <i>the bill then receives 3 readings including consideration by the committee of the whole before passage.</i>- <i>the bill is then referred to the senate for approval and, subsequently, royal assent.</i> |

There is a separate procedure provided for in the rules for the approval of the Main Estimates Appropriation Act. In brief, when dealing with Main Estimates, the House sits until 10 p.m. on the last allotted day. Normally the House recesses at 6 p.m. On that particular day it sits until 10 p.m.

The House proceeds to debate the Opposition motion previously tabled. Should the House decide to terminate debate on that motion before 10 p.m., it may then proceed to deal with items in the Estimates the same day. In other words, there is a flexibility built into the process on the last allotted day in the June supply period.

Parliamentary review of expenditures

- | | |
|-----------------|---|
| <i>November</i> | - <i>Public accounts for the fiscal year ending the previous March 31 are tabled in the house and referred to the public accounts committee for review.</i> |
| <i>November</i> | - <i>the auditor general's report for the fiscal year ending the previous March 31 is tabled in the house and referred to the public accounts committee for review.</i> |

Parliament's review of expenditures does not stop with the approval process. You subsequently receive in Parliament the Public Accounts reporting on the previous year's expenditures and the report of the Auditor General. Through the Public Accounts Committee, Parliament also has the opportunity to review the manner in which expenditures took place. There is an entirely separate procedure which I do not intend to touch on in this presentation. Perhaps I could ask Mr. Macdonald to deal with the Part III of the estimates.

Part III of the Estimates

Andrew Macdonald

The Reform of the Estimates resulted from one of a series of recommendations made by the *Royal Commission on Financial Management and Accountability* concerning the accountability of government to Parliament, for the expenditure of resources previously approved by Parliament. This concern over accountability had also been expressed by the Auditor General in his 1976 Report which had stated that both Parliament and Government had lost, or were close to losing, effective control over the public purse. These recommendations were translated into specifics in the PAC's report of March 23, 1979 which called for a radical reform of the Estimates document, then known as the Blue Book, and established the concept of a three-part Estimates.

The Office of the Comptroller General of Canada was specifically charged with the responsibility of effecting this Reform of the Estimates, and over a period of about five years starting with the 1980-81 fiscal year, the structure, presentation and content as you see it now, was developed, implemented and refined.

What Parliament receives in the form of the Estimates documents represents the culmination of the planning and decision-making of both Ministers and their departments and Cabinet committees, taking into account the fiscal and budgetary considerations of the Department of Finance. In this context, the Estimates are not used as an advocacy document to present a department's case to Parliament.

Parts I - II

- . *General purpose documents*
- . *Government-wide analyses*
- . *Summary information on policy sectors/departments/programs and appropriations*

Part III

- . *In support of appropriations in Part II*
- . *Primarily intended for standing committee*
- . *Detailed information on departments and their programs.*

Before the Reform of the Estimates project, Estimates information to Parliament was confined to a single and very bulky document known as the Blue Book. Although this document was several inches thick and contained hundreds of pages of information by Ministry, Department and Agency, this financial data was highly summarized and provided no information on resource justification and application, program performance or program context.

The major purpose of this Blue Book was to formally convey the wording and amounts of items, referred to as votes, which Parliament is asked to approve through Appropriation Acts, as well as other items of a statutory nature for which the required expenditures have already been approved through existing legislation and are included only for information purposes. When these items are included in an Appropriation Act, they form the governing conditions under which expenditures may be made.

Under the new three-part system, Part I of the Estimates is known as the Government Expenditure Plan and provides Parliament with an overview of the government's spending Estimates in the context of the overall expenditure framework as set out in the Budget presented by the Minister of Finance. There are several chapters in this document dealing with such items as: an overview of the expenditure plan, together with historical trends in total spending; kinds of expenditures by certain groupings

of programs and departments; an analysis of expenditures by type of payment such as transfer payments, public debt charges, and payments to Crown Corporations; and an overview of loans, investments, and advances.

Part II of the Estimates still serves its original purpose of classifying spending according to ministries and programs, and contains the proposed vote wording on the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. Part II supports the legal appropriation document (the Appropriation Act) on which Parliament votes. However, it should be noted that much of the summary-type financial information formerly contained in the "old" version of the Blue Book, has been transferred to the Part III of the Estimates.

Part III

- . *Comprehensive report to Parliament*
 - . *primarily for standing committees*
 - . *available to all members of Parliament*
- . *Focus on results and resources*
 - . *explanation of operations*
 - . *plans and performance*
 - . *justification of resources*
- . *Accountability*

Part III of the Estimates, of which there are 86 separate documents for 1990-91, consists of an expenditure plan for each of the departmental programs outlined in Part II. It contains sufficient background information to provide a basic understanding of each program as well as details of planned and prior years' actual results, related expenditures and other performance data useful in justifying resource requirements. As such, Part III serves both as a planning document and an accountability document. Although originally intended to serve MPs on standing committees, these documents are used extensively by the media, academia, libraries, special interest groups, and departments and agencies themselves. In plain

language, we as bureaucrats try to tell people what it is the programs are doing. Are there targets which should be discussed? Are there outputs, results, and accomplishments that you should know about? How many fisheries inspections are going to be done in Atlantic Canada? What is the likely volume of traffic going to be at Pearson Airport? How much is it all going to cost? Part III brings it all together and links what we are trying to do, and how much it is going to cost.

Finally, the Part IIIs establish a basis for accountability. If we say, for example, that for \$4 million we will produce 2,000 of whatever it is this program is going to do, then when that period is over, we come back to you with the results on an exception basis, and tell you how we did against the 2,000 that we said earlier, and how much it cost. There is, therefore, an aspect of accountability built into the Estimates. It is a useful way of assessing the track record. If people always miss on their forecasts, you might want to question it a little bit the next time. If they are off by as much as 40%, you may want to ask about it in committee.

I mentioned earlier that we cover 86 departments and agency. A separate Part III is prepared for every department and agencies designated as departments in the FAA. Crown Corporations do not prepare a Part III. Instead they table a Corporate Plan in Parliament each year and an Annual Report as do public corporations. They also report financial results in Volume III of the Public Accounts.

Part III: Structure of document

- . *Structure of document*
 - . *detailed*
 - . *modular*
 - . *standardized, yet flexible*

A reference document, Part III is not intended to be read from front to back. It presents information from the general to the more detailed with cross-referencing to more elaborate information elsewhere in the document, as well as an index making it user-friendly. Because of the varying levels of detail, you can do in-depth analysis, obtain a quick overview, or read a one-page summary.

Quite frankly, we face a real dilemma in attempting to provide a balance between too much and too little information. If we told everything about a program, you would get a thick and useless document. You would be overrun with information. We are constantly trading-off between the amount of information available and the manageable length of the document. At the same time, we try to retain a measure of flexibility because we recognize that small programs are not always as complex as big ones.

The document is modular. The basic unit of reporting is a program, say, the Income Security Program. Some departments have many programs, others have only one. Part IIIs are highly standardized documents.

After five years of constraints about the nature and structure of the information contained in Part III, departments are now allowed to present their plans and performance according to their own needs and preferences.

Part III: Contents

- . *Departmental summary*
- . *Program expenditure plans:*
 - *extracts from Part II of the Estimates (and volume II of the public accounts)*
 - *program overview*
 - *analysis by activity*
 - *supplementary information*

Part III always begins with a departmental summary when a department has more than one program. This summary is followed by an expenditure plan for each program in the department, and each plan starts out with references to both Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts.

Part III: Department summary

- . *Purpose*

To provide background information that will not be discussed in the individual program sections
- . *Four standard sections*
 - . *roles & responsibilities*
 - . *departmental organization*
 - . *departmental spending plan*
 - . *departmental priorities*

Let us look at the departmental summary.

In departments with several programs such as Health and Welfare, we give you several pages that describe the department, its roles and responsibilities and the milieu in which it operates, how it is organized to deliver its programs, what the overall spending plan by program is, and what are the top priorities.

Part III: Program expenditure plan

- . *Extracts -- appropriations*
- . *Convenient reference to applicable information from Part II and public accounts*

Each program's expenditure plan begins with a **Section I** called the **Program Overview**, which explains what the program is trying to accomplish. It describes plans and progress in achieving the objectives, shows the resource requirements, gives a forecast for the current year and a view of last year's costs, and explains changes.

Part III: Program expenditure plan

- . *Section I: program overview*
 - . *highlights of plans and progress in achieving program objectives*
 - . *summary of financial requirements and provision of explanations of changes*
 - . *background information to give a comprehensive overview of the program*
 - . *summary of major program initiatives*

Background information is also provided about the purpose and objective of the program.

Included in the **Program Overview** is a planning perspective which situates the program in terms of its problems and the various forces acting on it. If you consult the *Fisheries & Oceans Program* for instance, you would find out about the problems with the restructuring of the fisheries and the over supply of fishing vessels; the nature of union relations; international relations; etc.

This provides a context for discussing the program's major initiatives, including plans, priorities, costs, implementation schedules, and any other information of interest to MPs.

Finally, the **Program Overview** information provides on the program's effectiveness. This is a difficult matter to in any aggregated sense, but departments are trying very hard.

Part III: Program expenditure plan

- *Section II: Analysis by activity*
 - *objective*
 - *description*
 - *resource summaries*
 - *performance information/ resource/justification*

If you need more detailed information, about anything of particular interest to you, go to **Section II** which is called the **Analysis by Activity** section. An activity is a homogeneous set of actions designed to deliver a program.

For example, in Transport Canada, you will find six activities relating to *Policy and Coordination, the Marine/Canadian Coast Guard, Aviation, the Airports Authority, Surface Transportation, and Departmental Administration*. Each activity contains a description of what it is doing, and a multi-year resource summary giving the costs for each of the activity's major components. In addition, each activity provides an account of financial performance for the most recently completed fiscal year as well as information on the performance of the activity as a whole and explanations in support of its resource requirements. For example, again from *Fisheries & Oceans*, the value of the Pacific salmon landings over the last 30 years. This information was felt important within that particular activity - given its intent.

In essence, if you are interested in performance, in measures of efficiency, in levels of service, you will find the information in the Part III at the **Activity** level.

Part III: program expenditure plan

Section III: supplementary information

- . *financial requirements by objects*
- . *personnel requirements*
- . *capital expenditures*
- . *transfer payments*
- . *revenue*
- . *loans, investments and advances*
- . *net cost of program*
- . *other information*

We have a final **Section III** in the Part III called **Supplementary Information**. This section contains all sorts of information that MPs ask for that departmental officials or the government feel is important to get a better understanding of the program.

There are some standard items, as well as other material. For example: the *Financial Requirements by Object*. This is a way of identifying the inputs to the program. Also, answers can be focused to the following questions: How many people are there? What are their average salaries? What are the types of goods and services needed? What are the capital and transfer payments (i.e. grants & contributions) of the program? The personnel requirements give you a profile of the types of people employed in each program. Are they all scientists or executives, or are they mostly people in the administrative support or technical categories? What is the distribution of people within each activity of the program in terms of person-years? In other words, what is the labour content used to deliver the program?

Many departments have capital budgets. In some departments, such as National Defence or Transport, there are special sub-sections within **Section III** which provide additional disclosure about their capital programs.

If the department produces any form of revenue, the **Supplementary Information** section will tell you about user-fee revenues, whether or not revenues are obtained from the sale of goods and services, or fines, or if there is a return on investment in certain areas. In addition, some programs make loans, investments or advances to industry to support them. The Part III will tell you about those as well.

Another piece of standard information found in this section is the *Net Cost of the Program* which indicates, in addition to direct program expenditure, how many services are provided free which should be taken into account when you are looking at the program's total cost. Lastly, there is other information that is program-specific. For example, *Fisheries & Oceans* may tell you about the number of vessels over a certain size in their fleet. They will tell you about the economic and regional development agreements that pertain to their department.

Other examples? Let's look at *Health & Welfare*. You can find out about Canada's international sports ranking over the last three or four years as a result of the particular activity in the **Fitness & Amateur Sport Program**. We have federal-provincial lottery revenues, and the amount of profit that is derived. Mention is made of regional testing labs for **Health & Welfare Canada's Health Protection Branch**, etc.

Quality of information

.Department

- *approval by minister and deputy minister*

- *internal audit*

.Comptroller General

- *adherence to policy and guidelines (Treasury Board circular 1982-6)*

- *pre-tabling quality control process*

- *on-going development and improvement of plans*

.Auditor General

- *departmental audits*
- *government-wide audits*

Before closing, a word about the quality of information in Part III. When it was first introduced, there was some concern that it would become a vehicle for the government to provide only the good news to parliamentarians, and that there would be little control over it. Procedures provide for both the Deputy Minister and the Minister to have approved Part III before it is printed. Also, the internal audit function within departments audits their Part III on a cyclical basis. The Auditor General conducted a full review of the Part III and reported on findings in his 1988 Report. Audit teams also review Part IIIs as part of their comprehensive audits of departments. The Office of the Comptroller General maintains policy guidelines and reviews incoming documents each year. This review process includes comments and recommendations for improvement which are made to departments and agencies.

Undoubtedly, Parliament has a most important stake in the quality of information. The quality of the Part III and its use are very much a function of the needs of parliamentary committees, as well as those of individual ministers and deputy ministers. We monitor the use of Part IIIs. We continually adjust to meet the needs of Parliamentarians as the committees review Estimates.

These documents are designed for you. If they are not used over a period of time, people in departments tend to become complacent and pay less attention to them.

We have been trying to respond to your needs in Part III, our objective being to have a document designed to help you, as members of Standing Committees, in the review of departmental programs' Estimates.

Questions and Answers

Mr. Lyle MacWilliam (Okanagan--Shuswap) You mentioned in Part III the programs were the basic reference point for those documents and I was wondering whether or not there is an overall index of the programs themselves so that you know which document to look up for a particular program. Perhaps you could expand on that a little bit.

Mr. Macdonald Yes, I think probably the best place to find that is in Part II of the Estimates. If you were to pull it open at any particular department, what you would see in Part II is the individual programs of that department. But I should say that for any given department, although the program is the basic reporting unit, they are all bound together in Part III. So this is Employment & Immigration and will all be together in Part III.

Mr. MacWilliam Thank you.

Mr. Macdonald But if you wanted to know how many programs exist in the government, Part II is what you should be looking at.

Mr. MacWilliam Part II. Fine. The other question I had, Mr. Macdonald, was with regard to debating in detail the Estimates in committee. If in fact, an individual is not on a particular committee but wants to investigate some aspect of the Estimates, is there some opportunity to do that either by applying to the committee or in the House as a whole? I am just wondering about the legislative process...

Mr. Macdonald That is almost a parliamentary procedural question.

Mr. MacWilliam Yes.

Mr. Macdonald I have been at Public Accounts committees when non-public accounts committee members have attended and participated fully. I really cannot give you a definitive answer on that.

Mr. MacWilliam I realize it deals more with procedure than the documents themselves.

Mr. Macdonald Yes. Any member is free to consult Part III and ask questions and ask the minister or call the department for more information. That is available.

Mr. MacWilliam Yes.

Mr. Macdonald In terms of actually participating in the review, I really think you should ask the procedural people.

Mr. MacWilliam I will check that out. It may well be possible but, I just wanted to straighten it out.

Mr. Macdonald Indeed I believe you can, but I am not absolutely positive.

Mr. MacWilliam Thank you.

Mr. Jim Jordan (Leeds--Grenville) In some of the readings that I have done on this, and I noticed again this morning here, you use the term vote and I found it terribly confusing. I could not really see much correlation between the way you are using the term and any voting procedure. So I just wondered if there is something significant about that or did I miss something in my readings or how did it come to be that way? It must have had some significance at one time.

Mr. Darling Mr. Jordan, I do not know the historical significance of the word vote in the Appropriation Act, but each program has a separate expenditure authorization and the structuring of those compartmentalizations by individual programs we call a vote. The votes are all in form in Part II of the Main Estimates.

There is a section called Proposed Schedule to the Appropriation Act. It starts at page 1-35. Take for example the Department of Agriculture, you have a Vote 1, management and administration; a Vote 2 which is increasing the capital structure of the Farm Credit Corporation; a Vote 5 which goes into a different program, the Agri-food Program. It is really the activities of a department into a series of programs. Each one has a specific limitation established by Parliament and the funds within that limitation cannot be spent for another

program or another purpose without Parliament being asked to change it to a supplementary estimate.

The subcomponents of the Appropriation Act are called votes. And I suppose you could equally call them allotments. You could call them standard classifications. You could call them whatever word is appropriate. The idea is they are boundaries that cannot be changed except by Parliament's authority.

Observations and Closing of Session

Sheila Murray

I would like to thank the resource people: Andrew Macdonald, Mireille Badour and Allan Darling. Also, on Mr. Marleau's behalf, I would point out the importance that the Speaker attaches to these briefing sessions.

As well, on behalf of the Canadian Centre for Management Development and Mr. John Manion, the Principal, I would like to express our appreciation in being invited to be part of the Speaker's briefings and to indicate our ongoing interest in these events.

Thank you very much.

On Robert Marleau's behalf, I would like to declare the proceedings adjourned.

Observations et levée de la séance

Sheila Murray

J'aimerais profiter de cette occasion pour remercier les personnes ressources : Andrew Macdonald, Mireille Badour et Allan Darling. J'aimerais aussi, comme M. Marleau m'a demandé de le faire, rappeler l'importance que l'Orateur accorde à ces séances d'information.

Également, au nom du Centre canadien de gestion et de son Principal, M. John Manion, j'aimerais vous dire que nous sommes heureux d'avoir été invités aux séances d'information de l'Orateur et mentionner l'intérêt que nous accordons à ces activités.

Merci beaucoup.

Si vous le permettez, au nom de Robert Marleau, je déclare la séance levée.

Il y a une section intitulée Annexe proposée au projet de loi de crédits. Elle débute à la page (1-35). Prenons le ministère de l'Agriculture : il y a un crédit 1 "Gestion et administration", un crédit 2 qui augmente la structure de capital de la Société du crédit agricole, un crédit 5 qui porte sur un programme différent, le Programme du secteur agro-alimentaire. Ce sont vraiment les activités d'un ministère réparties en une série de programmes. Chacun d'eux a un secteur particulier établi par le Parlement et les fonds alloués pour ce secteur ne peuvent être utilisés pour un autre programme ou à une autre fin, sans que le Parlement n'ait reçu une demande en ce sens, après quoi ils deviennent un élément du Budget des dépenses supplémentaire.

Les sous-composantes de la Loi des crédits sont appelées crédits. Et je suppose qu'on peut également les appeler affectations. On peut les appeler classifications normalisées. On peut leur donner n'importe quel nom qui convient, en autant que les "frontières" qui leur sont imposées ne sont pas dépassées, excepté par autorisation du Parlement.

Questions et réponses

M. Lyle MacWilliam (Okanagan--Shuswap) Vous avez mentionné qu'à la Partie III, les programmes étaient les références de base ou les points de référence à ces documents. Je me demandais s'il y a ou non un index global des programmes permettant de savoir quel document consulter pour un programme donné. Peut-être pourriez-vous en dire davantage à ce sujet.

M. Macdonald Oui, je crois que le meilleur endroit où le trouver est la Partie II du Budget. Si vous voulez ouvrir ce document à n'importe quel ministère, vous verrez leurs programmes particuliers. Je devrais cependant dire que pour tous les ministères, même si les programmes sont l'élément de base, ils sont tous réunis dans la Partie III. Donc, ici nous avons Emploi et Immigration et sincèrement je n'ai aucune idée du nombre de programmes, est-ce deux maintenant? Peut-être trois. En tous cas, ils se trouvent tous dans la Partie III.

M. MacWilliam D'accord.

M. Macdonald Mais si vous voulez avoir un aperçu global du nombre de programmes qu'il y a dans l'ensemble du Gouvernement, la Partie II est probablement celle que vous devriez consulter.

M. MacWilliam La Partie II, d'accord. L'autre question que j'avais à vous poser, M. Macdonald, portait sur le fait de discuter en détail le Budget en comité. Si en fait une personne ne fait pas partie d'un comité, mais si elle veut étudier un certain aspect du Budget, lui est-il possible de le faire en s'adressant au comité ou à l'ensemble de la Chambre? Je m'interroge seulement sur le processus législatif...

M. Macdonald Il s'agit presque d'une question de procédure parlementaire.

M. MacWilliam Oui.

M. Macdonald J'ai assisté à des séances du comité des comptes publics auxquelles des individus qui n'étaient pas de ce comité ont participé de façon pleine et entière. Je ne peux réellement pas vous donner une réponse définitive à ce sujet.

M. MacWilliam Je constate que cette question relève plus de la procédure que des documents eux-mêmes.

M. Macdonald Oui. Tout député est libre de consulter la Partie III, de poser des questions et de demander au ministre une réponse ou d'appeler au ministère pour obtenir plus de renseignements. Cela est possible en effet.

M. MacWilliam Oui.

M. Macdonald Pour ce qui est de réellement participer à l'étude, je pense vraiment que vous devriez demander aux responsables de la procédure. **M. MacWilliam** Je vais vérifier. Je crois que cela est possible, mais je voulais seulement démêler tout cela.

M. Macdonald Je pense que vous pouvez, mais je ne voudrais pas me faire d'idée là-dessus.

M. MacWilliam Merci.

M. Jim Jordan (Leeds--Greenville) Après avoir lu quelques passages du document, et j'ai constaté cela encore une fois ce matin, je vois que vous utilisez le terme "vote" et je trouve cela terriblement déroutant. Je n'arrive pas à établir vraiment de rapport entre la façon dont vous utilisez le terme et la procédure du suffrage. Alors je me demandais seulement si cela était bien important ou s'il y a quelque chose que je n'ai pas compris dans mes lectures; comment en est-on arrivé à ce terme? Tout cela a dû déjà avoir une certaine signification.

M. Darling M. Jordan, je ne connais pas l'historique du mot "vote" dans la loi de crédits, mais chaque programme bénéficie d'un pouvoir distinct de dépenser et nous appelons "vote" la structure de ces comparaisons selon chaque programme. Les crédits sont tous énumérés de façon sommaire dans la Partie II du Budget principal.

Nous avons essayé de répondre à vos besoins, dans la présentation de la Partie III et notre objectif visait à rédiger un document qui vous aidera dans l'étude du Budget des dépenses.

Qualité des renseignements

Avant de terminer, j'aimerais brièvement parler de la qualité des renseignements que renferme la Partie III. Lorsqu'on a adopté la Partie III, on craignait qu'elle puisse être un moyen pour le gouvernement de ne présenter que les bonnes nouvelles aux députés et aux sénateurs et que son contenu échappe au contrôle. Un certain nombre de formalités ont été mises en place en vertu desquelles le sous-ministre et le ministre doivent approuver la Partie III avant son impression. De plus, les services de vérification interne au sein des ministères vérifient de façon cyclique la Partie III. Le vérificateur général a mené un examen complet de la Partie III et il a formulé ses constatations dans son rapport de 1988. Les équipes de vérification procèdent à un examen de la Partie III dans le cadre de la vérification complète des ministères. Le Bureau du contrôleur général applique des lignes directrices et examine à fonds les documents budgétaires dès qu'ils sont publiés chaque année. Dans le cadre de cet exercice, il formule des commentaires et des recommandations aux ministères et aux organismes en vue des améliorations à apporter.

Il va sans dire que le Parlement mise beaucoup sur la qualité des renseignements de la Partie III et sur l'utilisation qui en est faite, c'est-à-dire celle qu'en font les comités parlementaires, de même que

- Ministère**
 - Approbation par le ministre et par le sous-ministre
 - Vérification interne
- Bureau du Contrôleur général**
 - Respect des politiques et des lignes directrices (circulaire 1982-6 du Conseil du trésor)
 - Processus de contrôle de la qualité avant le dépôt
 - Elaboration et perfectionnement permanents des plans
- Vérificateur général**
 - Vérification des ministères
 - Vérifications périodiques à l'échelle du Gouvernement

les ministres et les sous-ministres. Nous contrôlons cette utilisation. Lorsque les comités de la Chambre et du Sénat examinent le Budget des dépenses, nous nous rajustons constamment pour répondre à leurs besoins.

Bref, les documents sont à votre intention. S'ils ne servent pas pendant quelque temps, les employés des ministères ont tendance à les reléguer progressivement aux oubliettes.

En rédigeant la Partie III, nous avons essayé de tenir compte de vos besoins, de concevoir un document qui pourrait vous aider, vous les membres des comités permanents, à examiner le Budget des dépenses des programmes ministériels.

Avant de terminer, je voudrais dire un mot sur la qualité de l'information qui se trouve dans la Partie III. Lorsque ces documents ont été élaborés, on craignait que le Gouvernement en profite pour ne livrer aux parlementaires que les bonnes nouvelles et qu'il n'y aurait - à condition qu'il y en ait - que très peu de contrôle sur ces documents. Nous avons prévu un certain nombre de procédures dont l'approbation de la Partie III par le sous-ministre et par le ministre avant qu'elle ne soit remise à l'imprimeur. Il existe aussi une fonction de vérification interne qui revient cycliquement au sein des ministères dans le but de vérifier les documents.

Le vérificateur général procède à l'examen des Parties III et les équipes de vérificateurs en prennent connaissance. Le Bureau du contrôleur général administre les lignes directrices relatives à la politique et évalue de façon générale les documents à mesure qu'ils nous arrivent.

Le point culminant est sans doute la vérification de la qualité de l'information qui est la responsabilité du Parlement. La qualité de la Partie III et l'utilisation à laquelle on la destine sont beaucoup fonction de leur utilisation qu'en font les comités, les ministres et leurs sous-ministres. Nous avons à l'œil l'utilité de ces Parties III. Nous nous adaptons aux besoins sans cesse changeants des parlementaires lorsque les comités étudient le Budget des dépenses.

Cependant, au départ, ces documents s'adressent à vous. Si on ne les utilise pas pendant un certain temps, on a tendance à leur accorder moins d'attention et c'est normal.

Nous avons essayé de répondre à vos besoins,

Partie III: Plan de dépenses du programme

Section III: renseignements supplémentaires

- Besoins financiers par article
- Besoins en personnel
- Dépenses en capital
- Paiements de transfert
- Recettes
- Prêts, dotations en capital et avances
- Coût net du programme
- Autres renseignements

Enfin, la section III de la Partie III s'intitule **Renseignements supplémentaires**. Elle renferme des renseignements de tout genre qui peuvent intéresser n'importe qui, que les députés peuvent leur gouvernement considèrent importants pour mieux comprendre le programme.

On y retrouve certains articles courants, de même que d'autres renseignements totalement différents. Par exemple, la rubrique *Besoins financiers par article* permet de préciser les extraits du programme. De plus, grâce à ces renseignements, on peut savoir combien de personnes sont en cause, quel est leur traitement moyen, quels sont les types de biens et de services requis, quelles sont les dépenses en capital et les paiements de transfert (par exemple au titre des subventions et des contributions) du programme. À la rubrique *Besoins en personnel*, on ventile les employés selon leur programme d'appartenance. En un coup d'oeil, on peut savoir s'il s'agit surtout d'employés de la catégorie du soutien administratif ou de la catégorie technique ou encore s'ils sont tous des scientifiques ou des cadres. On peut constater la répartition des employés au sein de chaque activité du programme en ce qui a trait aux années-personnes. Autrement dit, on en apprend sur les ressources humaines qui servent à l'exécution du programme.

Bon nombre de ministères ont des budgets d'immobilisation. Certains, comme ceux de la Défense nationale ou des Transports, consacrent des sous-sections spéciales au sein de la section III à d'autres renseignements sur leurs dépenses en capital.

Si le ministère génère une forme de recettes, vous trouverez à la rubrique **Renseignements supplémentaires** des renseignements sur les recettes provenant de la tarification des usagers, de la vente de biens et de services ou encore d'amendes, et sur le rendement de placements dans certains domaines. De plus, certains programmes contractent des prêts, font des placements ou accordent des avances à l'industrie qui les appuie. La Partie III renferme également des renseignements sur ces aspects.

D'autres renseignements que l'on retrouve normalement dans cette section ont trait au *coût net du programme* qui révèle, en plus des dépenses directes du programme, combien de services offerts gratuitement devaient entrer dans le calcul du coût total du programme. Enfin, cette partie renferme d'autres renseignements propres au programme. Par exemple, dans le cas du ministère des Pêches et des Océans, cette section vous renseignera sur le nombre de navires de la flotte dont la taille dépasse certains paramètres. Vous en apprendrez également sur les ententes de développement économique et régional propres au ministère.

Il existe d'autres exemples, notamment celui du *ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*. Vous pouvez en apprendre sur la performance du Canada lors de compétitions internationales au cours des trois ou quatre dernières années, à la suite de l'activité particulière du **Programme de la condition physique et du sport amateur**. Vous trouverez également le montant des recettes provenant des loteries fédérales-provinciales et des profits qui en découlent. On y parle également des laboratoires régionaux destinés aux essais de la **Direction générale de la protection de la santé**.

Partie III: Plan de dépenses du programme

. Section I: Aperçu du programme	
-	Points saillants des plans et état des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs du programme
-	État récapitulatif des besoins financiers et explications des modifications
-	Données de base afin de fournir un aperçu complet du programme
-	Résumé des principaux projets afférents au programme

Les données de base portent également sur le mandat et l'objectif du programme, ainsi que sur les mécanismes de prestation des services.

L'Aperçu du programme est conçu de sorte à situer le programme en fonction de ses problèmes et des diverses influences qui agissent sur lui. En consultant le Programme des pêches et des océans, par exemple, vous en apprendrez entre autres sur les problèmes que posent la restructuration des pêches et la flotte de navires de pêche trop considérable, sur la nature des relations patronales-syndicales et sur les relations internationales.

Ces éléments servent de trame à la discussion des principales initiatives du programme, notamment celles qui ont été prévues et celles qui revêtent une importance capitale, leurs coûts, le calendrier d'exécution et d'autres renseignements qui pourraient intéresser les députés.

Enfin, les renseignements que l'on retrouve dans l'Aperçu du programme ont trait à l'efficacité du programme, à savoir dans quelle mesure l'objectif a été atteint. Cette tâche n'est pas facile, mais les ministères déploient tous les efforts pour y arriver.

Partie III: Plan de dépenses du programme

. Section II: Analyse par activité	
-	Objectif
-	Description
-	Sommaires des ressources
-	Données sur le rendement et justification des ressources

Si vous avez besoin de renseignements plus détaillés, si un aspect particulier vous intéresse, il vous faut alors consulter la section II intitulée **Analyse par activité**. On entend par activité un groupe homogène d'actions axées sur l'exécution d'un programme.

Par exemple, à Transports Canada, il y a six activités qui se rapportent aux domaines suivants : *Politiques et Coordination, Marine/Garde côtière canadienne, Aviation, Gestion des aéroports, Surface et Administration du ministère*. Chaque activité comporte une description et un résumé pluriannuel des ressources décrivant les coûts pour chacun des principaux éléments de l'activité. De plus, chaque activité fournit un bilan du rendement financier de l'exercice le plus récent, de même que des renseignements sur le rendement de l'activité dans son ensemble et des explications à l'appui des ressources dont elle a besoin. Par exemple, à *Pêches et Océans*, on s'intéresse à la valeur au débarquement du saumon du Pacifique au cours des 30 dernières années. Le ministère était d'avis que ce renseignement était important pour cette activité particulière, puisque c'était sa raison d'être.

Somme toute, si vous voulez en savoir sur le rendement, les mesures d'efficacité et les niveaux de service, vous trouverez tous ces renseignements dans la Partie III au niveau de l'activité.

Partie III: Résumé du ministère

<p>Objet</p> <p>Présenter des informations de base sur les ministères qui ne seront pas traitées dans les sections consacrées aux programmes</p> <p>Quatre sections habituelles</p> <ul style="list-style-type: none"> • rôles et attributions • organisation du ministère • Plan de dépenses du ministère • Priorité du ministère
--

Voyons ce résumé.

Pour les ministères qui ont plus d'un programme, comme par exemple Santé et Bien-être social, plusieurs pages portent sur le rôle et les responsabilités du ministère et ses divers contextes de travail, ses mécanismes d'exécution des programmes, son plan de dépenses totales par programme et ses priorités.

Partie III: Plan de dépenses du programme

<p>Extraits - crédits</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permet de trouver facilement des renseignements pertinents consignés dans la Partie II et les comptes publics
--

Chaque plan de dépenses du programme comporte une section I appelée **Aperçu du programme** qui donne en quelques lignes les points saillants du programme. Il est question des plans et des réalisations, des besoins en ressources, des prévisions pour l'exercice en cours, des dépenses de l'exercice précédent et des explications sur les différences relatives.

vous pouvez jeter un bref coup d'oeil ou lire un résumé d'une page.

À vrai dire, nous faisons face à un véritable dilemme lorsqu'il s'agit de déterminer la somme adéquate de renseignements. Si nous disions tout sur un programme, le document serait trop épais pour être utile. Il y aurait trop d'information à assimiler. Nous cherchons constamment à fournir suffisamment de détails pour que le document demeure pratique. Nous essayons également de rester suffisamment souples, puisque les petits programmes ne sont pas aussi complexes que les grands.

Le document est structuré de façon modulaire. L'unité de base pour la déclaration est le programme, par exemple le Programme de la sécurité du revenu. Certains ministères ont plus d'un programme, d'autres n'en ont qu'un seul. La disposition des Parties III est normalisée dans une grande mesure.

Toutefois, après avoir restreint pendant cinq ans la nature des renseignements qui devaient paraître dans cette partie, de même que sa structure, nous faisons maintenant preuve d'un peu plus de souplesse et permettons aux ministères de présenter leurs plans et leur rendement selon leurs propres besoins et préférences.

Partie III: Contenu

<ul style="list-style-type: none"> • Résumé du ministère • Plans de dépenses des programmes: <ul style="list-style-type: none"> - extraits de la Partie II du Budget des dépenses (et du volume II des comptes publics) - Aperçu du programme - Analyse par activité - Renseignements supplémentaires
--

Lorsqu'un ministère a plus d'un programme, la Partie III commencera par le résumé du ministère. Fait suite à ce résumé un plan des dépenses pour chacun des programmes du ministère qui commencent tous par des renvois à la Partie II du Budget des dépenses et au volume II des Comptes publics.

programmes. Y a-t-il des objectifs dont il faudrait parler, des extrants, des résultats et des réalisations qui devraient être connus? Combien y aura-t-il d'inspections des pêcheries dans les provinces de l'Atlantique? Quel sera le trafic aérien à l'aéroport Pearson? Quels seront les coûts? La Partie III vient répondre à toutes ces questions et sert à établir un lien entre nos efforts et le prix que nous devons y associer.

Enfin, chacun des documents qui forment la Partie III sert la cause de l'obligation de rendre compte. Par exemple, si nous disons que, moyennant la somme de 4 millions de dollars, le programme produira 2 000 articles, nous devons donc vous présenter les résultats au terme de la période, c'est-à-dire déclarer le nombre d'articles réellement produits et le coût. Le Budget des dépenses comporte donc un aspect de l'obligation de rendre compte. C'est un outil utile pour évaluer le rendement. Si les prévisions ne se concrétisaient jamais, vous voudriez en savoir davantage la fois suivante. Si nous ne réalisons nos objectifs qu'à 40 p. 100, vous voudrez peut-être qu'un comité se penche sur la situation.

Comme je l'ai mentionné précédemment, il y a des Parties III pour 86 ministères et d'organismes. Une Partie III distincte est aussi préparée pour chacun des ministères et organismes désignés comme ministères aux fins de la Loi sur la gestion des finances publiques. Les sociétés d'Etat ne préparent pas de Partie III, mais elles présentent un plan d'entreprise au Parlement chaque année et un rapport annuel, comme le font les sociétés publiques. Elles déclarent également leurs résultats financiers dans le volume III des Comptes publics.

Partie III: Structure du document

- *détail*
- *modulaire*
- *normalisé, mais souple*

Même si la Partie III est avant tout un document de référence, pas nécessairement conçu pour être lu d'un bout à l'autre, elle renferme des renseignements de divers types, du plus général au plus détaillé. Grâce à un système de renvois, on peut également consulter des données plus complexes ailleurs dans le document. Enfin, un index facilite la consultation. Selon vos besoins,

réparties selon certains groupes de programmes et de ministères, sur une analyse des dépenses par catégorie de paiements, comme par exemple les paiements de transfert, les frais de la dette publique et les paiements à des sociétés d'Etat, ainsi que sur un aperçu des prêts, des dotations en capital et des avances.

La Partie II du Budget des dépenses sert comme toujours à ventiler les dépenses selon les ministères et les programmes. Elle renferme le libellé proposé des crédits donnant les conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser que le Parlement est prié d'accorder. La Partie II vient appuyer l'instrument de crédit (la loi de crédit) que le Parlement vote. Toutefois, il y a lieu de noter que bon nombre des renseignements financiers résumés que l'on retrouvait dans l'ancienne version du livre bleu paraissent dorénavant dans la Partie III du Budget.

Partie III

- *Rapport complet au parlement*
- *Principalement à l'intention des comités permanents*
- *Distribués à tous les députés sur demande*
- *Porte principalement sur les résultats et les ressources*
- *Explication du fonctionnement*
- *Plans et rendement*
- *Justification des ressources*
- *Obligation de rendre compte*

La Partie III du Budget des dépenses, qui compte 86 documents distincts en 1990-1991, est un plan de dépenses pour chacun des programmes ministériels dont il est question à la Partie II. Elle renferme suffisamment de renseignements pour permettre de bien comprendre chaque programme, de même que des détails sur les résultats réels et escomptés des années antérieures, les dépenses connexes et d'autres données sur le rendement qui sont utiles pour justifier les besoins en ressources. Comme telle, la Partie III sert à la fois de document de planification et de document de responsabilité. Même si à l'origine elle avait été conçue pour les députés qui sont membres des comités permanents, cette partie est beaucoup utilisée par les médias, les universités, les bibliothèques, les groupes d'intérêt spécial et les ministères et organismes eux-mêmes. Ceci revient à dire que nous, les bureaucrates, essayons de faire connaître aux gens les réalisations de ces

La Partie III du Budget des dépenses

Andrew Macdonald

La réforme budgétaire est le fruit de l'une des nombreuses recommandations qu'a faites la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, lesquelles avaient trait à l'obligation du gouvernement de rendre compte des dépenses antérieurement approuvées par le Parlement. Cette préoccupation a également été formulée par le vérificateur général dans son rapport de 1976. Il déclarait que le Parlement et le gouvernement étaient sur le point de perdre le contrôle des deniers publics, si ce n'était déjà fait. Ces recommandations ont été formulées de façon plus précise dans le rapport du 23 mars 1979 du Comité des comptes publics qui préconisait la réforme radicale du document budgétaire, alors connu sous le nom de Livre bleu, et établissait le concept d'un budget en trois parties.

Le Bureau du contrôleur général du Canada a été spécialement chargé de la réforme budgétaire et, sur une période d'environ cinq ans à compter de l'exercice 1980-1981, il a élaboré, mis en oeuvre et amélioré la structure, la présentation et le contenu des documents que vous connaissez maintenant. Les documents budgétaires qui sont soumis au Parlement représentent la somme des efforts de planification et des décisions des ministres et de leurs ministères, ainsi que des comités du Cabinet, et tiennent compte des exigences financières et budgétaires du ministère des Finances. Dans cette optique, les documents budgétaires ne servent pas à justifier auprès du Parlement la situation d'un ministère.

- Parties I et II

Documents universels

Analyses à l'échelle du Gouvernement

Données récapitulatives sur les secteurs de dépenses/les ministères/les programmes et les crédits

Partie III

Pour justifier les crédits figurant dans la partie II

Principalement à l'intention des comités permanents

Des informations détaillées sur les ministères et sur leurs programmes

Avant le projet de réforme budgétaire, les renseignements fournis au Parlement étaient confinés dans un seul document, le volumineux livre bleu. Même si ce document était très épais et contenait des centaines de pages de renseignements ventilés par ministère d'Etat, ministère et organismes, les données financières étaient très succintes et plutôt évasives quant à la justification et à l'utilisation des ressources, au rendement des programmes ou au contexte des programmes.

Le livre bleu servait surtout à présenter de façon officielle le libellé et les montants des postes, appelés crédits, que le Parlement devait approuver au moyen de lois de crédit, de même que d'autres postes de nature législative pour lesquels les dépenses avaient déjà été approuvées dans le cadre d'une loi qui existait déjà et qui étaient précisées à titre d'information seulement. Une fois inclus dans une loi de crédit, ces postes devenaient les éléments qui justifient les dépenses.

Dans le nouveau système à trois parties, la Partie I du Budget des dépenses est connue comme étant le Plan de dépenses du gouvernement et fournit au Parlement un aperçu des dépenses totales du gouvernement telles qu'établies dans le budget déposé par le ministre des Finances. Cette partie renferme plusieurs chapitres, qui portent entre autres sur un aperçu du plan des dépenses totales et un rappel des tendances, sur la nature des dépenses

d'examiner de quelle façon s'effectuent les dépenses. Il s'agit d'un processus tout à fait distinct centré sur le Comité des comptes publics. Je n'ai pas l'intention d'aborder cette question en ce moment; ce sera la tâche de M. Macdonald.

l'année financière qui s'achève. Ainsi, vous aurez à ce moment précis deux projets de loi qui s'appliquent à deux années financières différentes.

Procédures de la Chambre des communes relatives au crédit (après 22 h 00)

- 48 heures avant le dernier jour désigné de la période de crédits du 30 juin
- Le dernier jour désigné du 30 juin - projet de loi sur les crédits entiers
- La Chambre débattre sur les postes reliés aux crédits.
- À 22 h 00, le président interrompt les débats et dispose de toutes les motions qui sont devant la chambre.
- La Chambre à ce moment considère le ou les postes du budget faisant l'objet d'une Opposition (s'il y en a).
- Le projet de loi reçoit trois lectures, y compris les considérations du comité plénier avant que le projet de loi soit adopté.
- Le projet de loi est déposé au Sénat pour adoption et, par la suite, reçoit la sanction royale.

Il existe une procédure distincte prévue au Règlement et qui touche l'approbation de la Loi de crédits du Budget principal. Les séances de la Chambre sur le Budget principal se poursuivent jusqu'à 22 h 00 lors de la dernière journée désignée, mais il y a pause à 18 h 00. Ce jour-là, la séance se poursuit jusqu'à 22 h 00.

Il y a débat de la motion de l'Opposition. Si la Chambre décide de mettre fin au débat avant 22 h 00, elle passe à l'examen d'articles du Budget le jour même. En d'autres termes, le processus accorde une certaine souplesse au cours de la dernière journée désignée de la période d'octroi des crédits de juin.

- Les comptes publics pour la période terminée le 31 mars précédents sont déposés à la Chambre et défilés au comité permanent des comptes publics pour examen.
- Le rapport du Vérificateur général du Canada pour la période terminée le 31 mars précédents est déposé à la Chambre et défilé au comité permanent des comptes publics pour examen.

Il ne faut pas croire que l'examen des dépenses par le Parlement prend fin avec le processus d'approbation. Vous recevez par la suite à la Chambre les Comptes publics se rapportant aux dépenses des années précédentes et le rapport du Vérificateur général; par le biais du Comité des comptes publics, le Parlement a aussi la possibilité

Examen parlementaire des dépenses

donnée le dernier jour désigné d'octroi des crédits dans chacune des trois périodes en question.

Procédures de la Chambre des communes relatives aux crédits

- Le Gouvernement fournit, par écrit, un préavis concernant les motions portant adoption des crédits.
- Le dernier jour désigné pour la période de crédits
- 24 heures avant le dernier jour désigné pour la période de crédits
- L'Opposition avise sur n'importe quelle motion pour opposer à tout poste du projet de loi de crédits et fournit un préavis de motion pour un jour désigné.
- La Chambre demande la mise aux voix de la motion de l'Opposition.
- 15 minutes avant la clôture du débat le Président interrompt les délibérations et met fin au débat.
- La Chambre à ce moment considère le ou les postes du budget faisant l'objet d'une Opposition (s'il y en a).
- Le projet de loi reçoit trois lectures, y compris les considérations du comité plénier avant que le projet de loi ne soit adopté.

En vertu de cette procédure, le Gouvernement envoie un avis écrit de sa motion pour agréer l'octroi de crédits 48 heures avant le jour désigné. La Chambre prend pour la première fois connaissance du contenu réel de la loi proposée de crédits au cours de cette motion.

Vingt-quatre heures avant le jour désigné, l'Opposition fait connaître sa position concernant le sujet du débat qu'elle désire aborder lors de la dernière journée désignée d'affectation de crédits.

Quinze minutes avant la fin de la journée désignée d'affectation de crédits, l'Orateur interrompt toutes les délibérations et commence à statuer sur la motion de l'Opposition, puis à statuer sur la Loi de crédits.

Le processus diffère du processus normal pour les autres lois du Parlement. Le projet de loi de crédits fait l'objet d'une première lecture et d'une deuxième lecture, avant d'être présenté au comité plénier qui en fait rapport. Puis, il passe la troisième lecture. Tout ce processus se déroule

Après l'approbation du Sénat, le projet de loi reçoit la sanction royale; le Gouvernement peut alors utiliser les fonds engagés.

Par la suite, le projet de loi est présenté au Sénat qui n'est lié à aucune de ces considérations. Il statue sur ce projet de loi selon ses propres procédures et mesures.

Chacune de ces étapes fait l'objet d'un vote, sans pour autant être soumise à un débat car il faut respecter les règlements qui s'appliquent à ce moment-là.

dans le bref laps de temps qui suit l'interruption par l'Orateur des délibérations, soit 15 minutes avant la suspension des travaux de la Chambre.

Au cours de la période d'affectation de mars, dans le cas d'une année normale, vous serez appelés à approuver un projet de loi de crédits provisoires pour les trois premiers mois de l'année financière, basé sur le Budget des dépenses principal et une loi distincte de crédits, en même temps, le même jour, concernant le budget supplémentaire déposé pour

**Développement des travaux
relatifs aux crédits
1989-1990**

Puisque le Budget des dépenses principal de 1989-1990 n'a pas été déposé pour le 1 ^{er} mars, un horaire particulier a dû être déterminé pour cette année. Ce calendrier a été agréé par la Chambre le 4 avril.	
28 avril	- Le Budget des dépenses principal a été déposé puis référé aux comités permanents.
4 mai	- La Chambre a agréé le projet de loi de crédits provisoires.
De mai à Septembre	- Les comités permanents examinent le Budget des dépenses principal des ministères.
Pour le 27 septembre	- Les comités permanents se rapportent ou seront réputés s'être rapportés, à la Chambre sur l'examen du Budget des dépenses principal.
5 octobre	- La Chambre étudie la Loi de crédits entiers pour le Budget des dépenses principal.

Comme la Chambre n'a pas siégé cette année avant le 3 avril et qu'il était impossible que le Gouvernement présente, le 1^{er} mars, son Budget des dépenses principal ainsi que le calendrier établi par les articles de règlement s'y rapportant, il a fallu établir un nouveau calendrier d'examen du Budget des dépenses de l'année financière. L'entente qui a été conclue après négociation avec les leaders de la Chambre de tous les partis porte sur le calendrier que vous verrez plus loin.

**Jours désignés
(aussi nommés jours de l'Opposition)**

Durant le cours régulier de la procédure des crédits, il y a 25 jours désignés qui sont alloués de la façon suivante:	
Période relative aux crédits	Nombre de jours
Avril à juin	10
Juillet à décembre	6
Janvier à mars	$\frac{9}{25}$
. L'Opposition doit fournir, par écrit, un préavis de 24 heures concernant une motion de l'Opposition au jour désigné. La motion peut faire référence à n'importe quel sujet.	
. L'Opposition a droit jusqu'à 4 motions à mettre aux voix pour chaque période relative aux crédits et jusqu'à 8 motions à mettre aux voix pour l'ensemble des trois périodes relatives aux crédits.	

J'ai parlé des journées de l'Opposition ou des journées désignées comme on les appelle officiellement dans le Règlement. Durant la période d'octroi des crédits, un certain nombre de jours est prévu à cet effet : dix jours entre avril et juin, six entre juillet et décembre et neuf entre janvier et mars. L'Opposition a droit à quatre motions de vote au cours d'une période de crédits et à un total de huit pendant les trois périodes combinées.

Cette procédure et ce processus remontent à l'octroi par le Parlement du pouvoir d'approbation du Budget principal et du Budget supplémentaire des dépenses. L'approbation des dépenses équivaut à une question de confiance pour le Gouvernement, et le processus du choix de journées de mise aux voix est un moyen de manifester sa confiance ou sa méfiance envers le Gouvernement. Ce dernier doit se prêter à cette procédure et il n'est pas en mesure de fixer l'objet du vote qui aura lieu au cours de ces journées. Le choix revient aux partis de l'Opposition qui doivent cependant donner un préavis de 24 heures.

Une fois les journées de l'Opposition épuisées, c'est-à-dire à la date limite de chaque période d'octroi des crédits, la Chambre est priée d'approuver la Loi de crédits. L'approbation est

Budget des dépenses supplémentaires

Novembre - Les dépenses supplémentaires à la Chambre et déferées aux comités permanents.

Dernier jour - La Chambre étudie une loi désigné pour de crédits pour des dépenses de crédits se la période de supplémentaires.

10 décembre
terminant le

Février - Le budget supplémentaire final des dépenses est déposé à la Chambre et déferé aux comités permanents.

Dernier jour - La Chambre étudie une loi désigné pour de crédits pour le budget la période des supplémentaires final des dépenses.

26 mars
terminant le

Avant 1984, il n'existait pas de structure cohérente de rapport et le budget s'alignait très souvent sur le dépôt du Budget des dépenses principal. En 1984, le Gouvernement manifesta le désir de soumettre un budget en février, suivi par le Budget des dépenses principal. Cette structure du plan de dépenses totales, du plan des recettes totales et ensuite des détails des dépenses a été respectée depuis lors.

Une fois le Budget des dépenses principal déposé, le ou avant le 1^{er} mars, il faut accorder une autorisation provisoire de dépenser au Gouvernement afin qu'il puisse poursuivre ses activités pendant que la Chambre étudie le plan de dépenses. Les règlements obligent la Chambre à approuver un projet de loi de crédits provisoires au plus tard le 26 mars.

Au cours de la période qui se termine le 31 mai, les divers comités de la Chambre étudient en détail les dépenses de chaque ministère. Cette activité revient au ministre responsable et à ses fonctionnaires.

Les Règlements de la Chambre prévoient que tous les comités auront retransmis leur budget de dépenses à la Chambre ou seront réputés l'avoir fait au plus tard le 31 mai. Cependant, les règlements stipulent aussi que l'Opposition peut choisir d'examiner les dépenses d'un ministère pendant une plus longue période et signaler les dépenses de ce ministère à la Chambre au plus tard 10 jours après le 31 mai.

Ce changement, apporté en 1985, visait à donner à l'ensemble de la Chambre la possibilité d'étudier en comité plénier les plans de dépenses ou les activités de programmes d'un ministère de son choix. Mais pour des raisons de temps, on ne peut étudier qu'un seul ministère. Comme le prévoit le règlement, n'importe quel ministère peut être soumis à cette procédure et c'est l'Opposition qui choisit et non le Gouvernement.

La Chambre examine aussi une Loi de crédits à une date précédant le 30 juin. Je reviendrai sur cette date lorsque j'aborderai la question des journées désignées.

Le projet de loi de crédits pour le Budget supplémentaire est étudié exactement de la même manière que celui du Budget principal.

L'échéance est fixée au plus tard le 26 mars et le 10 décembre, puis un projet de loi de crédits est présenté à la Chambre. J'aborderai ce processus un peu plus loin.

Calendrier des travaux parlementaires relatifs aux crédits

Budget des dépenses principales	
. Le règlement de la Chambre des communes indique trois périodes de crédits pendant l'année:	
(1) avril à juin	
(2) juillet à décembre, et	
(3) janvier à mars	
Budget des dépenses principales	
Le ou avant le 1 ^{er} mars	
- Le Budget des dépenses principales pour la prochaine année financière est déposé en Chambre et déposé aux comités permanents.	
- La Chambre des communes étudie une loi de crédits pour les crédits provisoires pour l'année financière débutant le 1 ^{er} avril.	
Le dernier jour désigné pour la période de crédits se terminant le 26 mars	
- Les comités permanents respectifs examinent les Budget des dépenses principales de certains ministères en invitant des ministres ou fonctionnaires à paraître comme témoins.	
- Les comités permanents se rapportent, ou seront réputés s'être rapportés, à la Chambre (l'Opposition peut obtenir un délai de cette date en regard au Budget des dépenses principales pour un ministère).	
- La Chambre étudie la Loi de crédits entiers pour le Budget des dépenses principales pour l'année financière.	
Dernier jour désigné pour la période courante de crédits se terminant le 30 juin	

Permettez-moi d'abord de traiter des procédures établies dans le Règlement, particulièrement les points 81 et 82. La Chambre a prévu trois périodes d'affectation de crédits : d'avril à juin, de juillet à décembre et de janvier à mars.

Entre avril et juin, la Chambre étudie le Budget des dépenses principales, mais vous recevez normalement le Budget des dépenses supplémentaires au cours des deux périodes suivantes. Il est possible qu'au cours d'une de ces trois périodes, vous ayez à traiter plus d'un Budget supplémentaire. Si un Budget supplémentaire est déposé entre avril et juin, après que le

Gouvernement a déposé son Budget des dépenses principales, ce Budget est étudié selon le même calendrier et le même ordre que celui utilisé pour l'approbation du Budget des dépenses principales parce que la Chambre a établi une procédure spécifique pour l'approbation du plan de dépenses du Gouvernement. Selon la procédure normale, le Gouvernement dépose son Budget des dépenses principales au plus tard le 1^{er} mars. J'aimerais cependant faire remarquer que le rapport entre le budget et le Budget des dépenses principales est une question de choix administratif de la part du Gouvernement.

Budget des dépenses supplémentaire

- Par programme, comprend les renseignements suivants:
 - libellé des crédits
 - explication du besoin
 - articles de dépenses
 - paiements de transfert
 - années-personnes
 - grands projets d'immobilisations
- Fournit l'autorisation pour:
 - transferts de crédits
 - nouveaux programmes
 - remplacement de programmes existants
 - annulation d'une créance
 - rajustement de transactions financières

Passons maintenant au Budget des dépenses supplémentaire. En plus du Budget des dépenses principal, vous recevrez chaque année des documents qui se rapportent au Budget des dépenses supplémentaire. Ce budget est normalement moins complexe et il est résumé dans un seul document. On n'y trouve pas les détails sans nombre qui caractérisent le budget principal, car, par nature, ce budget est destiné à compléter les programmes qui apparaissent au Budget des dépenses principal.

Dans l'information sur le budget supplémentaire, on trouve cependant des renseignements sur le libellé des crédits, la raison du changement des exigences, les catégories de dépenses, etc., en plus du transfert de fonds entre les divers crédits. Il est possible d'inclure des propositions de dépenses pour de nouveaux programmes qui seront lancés au cours de l'année, ou encore de réaménager la structure des dépenses dans des programmes existants.

Nous entrons aussi dans le Budget des dépenses supplémentaire divers types d'opérations financières qui touchent les comptes du Canada, lesquels exigent l'approbation du Parlement, comme la radiation de dettes et le redressement des évaluations dans certains comptes budgétaires ou comptes de capital des sociétés d'Etat.

Le Parlement a établi une mesure particulière dans ses règlements concernant le traitement de l'approbation des plans de dépenses gouvernementales.

Cependant, et je pense que c'est là un point important, l'approbation de dépenses repose sur une question de confiance, et le mode d'affectation en illustre bien la nature. On lui accorde en effet un certain nombre de jours pendant lesquels l'opposition peut soulever un sujet à débattre de son choix sur le parquet de la Chambre des communes.

J'aimerais revenir sur ce sujet dans un moment parce qu'il est primordial pour la nature de l'approbation du plan de dépenses.

M. Marleau a fait référence aux changements qui ont eu lieu au cours de la période de 1968 à 1971, lorsque le processus est passé de la Chambre des communes aux comités. Il a également fait remarquer que la Chambre n'a pas le pouvoir d'accroître une proposition de dépenses. Elle a le pouvoir de réduire une dépense ou de la recommander à la Chambre ou exiger que la structure d'une dépense soit changée ou supprimée. Il existe des exemples de cette pratique.

Lorsqu'une loi de crédits est présentée devant le Parlement, elle comporte des articles de dépense précis. Et il y a une logique dans la structure de ces articles (à remarquer que cela a été approuvé par le Parlement en 1971). Cette logique consiste à rassembler les crédits d'après un programme particulier; le principe est un crédit par programme. Toutefois, si la somme des dépenses dans ce programme pour les dépenses en capital ou pour les subventions et les contributions dépasse cinq millions de dollars, nous établissons un crédit distinct pour l'élément capital du programme et un autre crédit pour l'élément subventions et contributions. Cependant, si les sommes sont moindres, alors les trois éléments se retrouvent au même crédit, par tradition le crédit 1 d'un ministère. S'il s'agit d'une dépense en capital, la coutume veut que ce soit le crédit 5. Les subventions et les contributions sont inscrites au crédit 10. Toutefois, l'ordre de ces chiffres peut changer selon la façon d'un ministère de structurer les crédits.

Il faut retenir un point crucial: le Parlement est le seul à pouvoir autoriser le transfert de sommes d'un crédit à un autre. Ainsi, si l'exécutif décide de modifier des articles de dépenses au cours d'une année ou d'augmenter des sommes du capital, ou de réduire celles des opérations ou vice versa, il doit alors se présenter à nouveau devant le Parlement avec un budget supplémentaire afin de transférer des fonds entre ces articles de dépenses, même si les dépenses totales du plan de dépenses ne subissent pas d'augmentation pour un programme donné.

Je voudrais aussi faire remarquer qu'en 1989-90, selon cette structure, il y a 241 articles de dépenses distincts dans la Loi de crédits qui vous sera présentée pour approbation.

Partie III - Plan de dépenses des ministères

- Un document distinct pour chaque ministère. Description détaillée de chaque programme des ministères, y compris:
 - Les objectifs sous-jacents
 - Le mandat juridique
 - Comment les nombreuses activités contribuent à la réalisation des objectifs
 - Les résultats attendus
 - Les renseignements sur l'organisation du programme et son fonctionnement
- Ces documents sont structurés de façon modulaire, fournissant des renseignements de plus en plus détaillés, assortis de nombreux renvois.

Avant de commencer mes explications, je vous rappelle que M. de Cotret a déposé à la Chambre des communes la Partie I et la Partie II du Budget des dépenses et, au nom de tous ses collègues des ministères, la Partie III. Cette partie représente les documents ministériels de chaque ministère.

La Partie I est le résumé du plan fiscal et je viens tout juste d'expliquer brièvement la Partie II. M. Macdonald expliquera plus en détail la Partie III, un peu plus loin.

Structure des crédits

- En général, il n'y a qu'un crédit par programme. Cependant, une nouvelle dimension est rajoutée au contrôle parlementaire en créant des crédits individuels, à l'intérieur d'un programme, pour les dépenses en capital, subventions et contributions si l'une ou l'autre de ces catégories de paiements excède \$5,000,000.
- Les ministères doivent obtenir l'autorisation du Parlement pour vider des fonds d'un crédit à un autre.
- Par loi de crédits, le Parlement fournit des fonds à partir de crédits. Le Budget des dépenses principal comprend 241 crédits distincts.

Partie I - Le plan de dépenses du Gouvernement

- Fournit un aperçu des dépenses gouvernementales.
- Met en évidence les tendances pluri-annuelles.
- Cerne les domaines de forte croissance ou de diminution.
- Fournit des renseignements sur la composition du plan de dépenses:
 - (1) Par secteur (défense, programmes sociaux, programmes axés sur les ressources naturelles, etc.)
 - (2) Par catégorie de paiement (paiements de transfert aux particuliers, paiements de transfert à d'autres paliers de Gouvernement, dépenses de fonctionnement et en capital, etc.)

Partie II - Budget des dépenses principal

- Ce document a pour but premier de justifier le projet de loi annuel de crédits.
- La Partie II est présentée par ministère (tous les ministères et organismes se rapportant à un seul ministère sont regroupés ensemble).
- Chaque ministère et organisme est séparé en programmes (dans des circonstances spéciales le ministère au complet forme un programme). Chaque programme est subdivisé en un certain nombre d'activités.
- La Partie II fournit pour chaque programme:
 - L'objectif du programme
 - La description de chaque activité
 - Le niveau des dépenses proposé par activité et catégorie de paiements (fonctionnement, dépenses en capital et paiements de transfert)
 - Une énumération de toutes les subventions et contributions
 - Les années-personnes par activité

Documentation portant sur le Budget des dépenses

- Le but de cette documentation est de fournir des renseignements détaillés justifiant le projet de loi de crédits.
- Les documents sont présentés en ordre décroissant:
 - Partie I, plan de dépenses du Gouvernement
 - Partie II, plan de dépenses principal ("Livre Bleu")
 - Partie III, plan de dépenses des ministères, y compris 84 documents distincts pour 1989-90.
- Le point premier du Budget des dépenses principal est orienté sur un objectif. Les sorties de fonds destinées à la collectivité pluriot que sur les facteurs de production qui sont achetées.

En termes de structure budgétaire, il s'agit d'environ 67 % des dépenses annuelles qui sont autorisées par statut et qui ne font donc pas partie d'une loi de crédits. L'autre 33 % est autorisé en vertu de crédits particuliers.

Le fondement de la Loi de crédits est cependant l'information qui vous est transmise dans les documents des prévisions et en particulier la Partie II du Budget des dépenses qui résume le plan de dépenses de chaque ministère, ainsi que chaque crédit qui apparaîtra subséquemment dans la Loi de crédits.

Le processus utilisé à la Chambre pour approuver l'affectation de crédits met l'accent sur plusieurs lois de crédits. Je traiterai plus loin de la nature de ces lois. Je ferais simplement remarquer pour l'instant qu'elles sont différentes de toutes les autres lois présentées à la Chambre en ce qui a trait à la manière dont elle les traite. Cette dernière a établi des règles spéciales afin d'accélérer le processus d'affectation de crédits, pour reprendre les commentaires que vient de faire M. Marleau. J'y reviendrai un peu plus tard.

Il existe un troisième processus que le Parlement a délégué au pouvoir exécutif dans la Loi sur la gestion des finances publiques, article 30, afin d'utiliser des garanties spéciales du gouverneur général lorsque le Parlement ne siège pas.

Le cycle d'approvisionnement et le processus budgétaire

Allan J. Darling

Je me sens un peu mal à l'aise de m'adresser à un groupe de députés pour leur expliquer la démarche parlementaire d'une procédure qui, historiquement et traditionnellement, remonte à plusieurs siècles.

J'ai été beaucoup intéressé par la façon dont l'Orateur a abordé, le mardi 2 mai, son commentaire sur la question de privilège soulevée par l'un des députés au début de la session. J'ai été impressionné en particulier par la façon avec laquelle il a essayé d'expliquer le mode d'affectation de crédits d'une manière que pourrait comprendre un citoyen ordinaire, peu familier avec l'institution parlementaire et son mode de fonctionnement.

L'affectation de crédits, même si elle a des racines historiques et qu'elle repose sur de nombreuses traditions, constitue essentiellement le processus par lequel l'exécutif présente à la Chambre des communes ses prévisions de dépenses pour une année financière, et par la suite, le processus par lequel la Chambre permet à l'exécutif d'engager ces dépenses. C'est ce processus qui fera l'objet de mon intervention.

Je voudrais aborder avec vous la nature des documents présentés à la Chambre par l'exécutif et ensuite discuter du calendrier qui apparaît dans le Règlement de la Chambre concernant la manière contenue dans ces documents, et ensuite poursuivre avec l'approbation d'une loi de crédits. J'aimerais aussi étudier la manière des documents que les comités et la Chambre étudient en période d'affectation de crédits.

Aucune dépense ne peut être effectuée sans l'approbation du parlement. (Loi sur la gestion des finances publiques, article 26 et Loi constitutionnelle, article 53).			
L'approbation du parlement est généralement obtenue soit:			
(1) Par crédits statutaires (législatifs)			
(2) Par une loi annuelle de crédits			
Les travaux relatifs au budget se réfèrent à la loi annuelle de crédits.			
Les mandats spéciaux sont utilisés lorsque le Parlement ne siège pas (Loi sur la gestion des finances publiques)			
Le Budget des dépenses est présenté au parlement afin de justifier le projet de loi de crédits. Les prévisions sur les besoins de crédits statutaires sont fournies dans le Budget des dépenses à titre d'information seulement.			
Budget des dépenses principal pour 1989-1990			
En milliards % de dollars			
Dépenses législatives	88	43	67
Crédits annuels	131	43	33
Total	100	100	100

Le point de départ de ma présentation s'inspire d'un principe des plus simple et des plus fondamental : l'exécutif n'a pas le pouvoir d'augmenter des fonds à moins d'en obtenir l'approbation du Parlement. Il s'agit d'une condition inscrite dans l'Acte constitutionnel. Il en est ainsi prévu à l'article 26 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Le Parlement accorde normalement ce pouvoir par un statut qui autorise des dépenses continues et constantes (crédits statutaires) ou par une loi annuelle de crédits qui accorde un pouvoir de dépenser pour une période donnée, en pratique 12 mois.

Je crois que cette mise au point est suffisante. Les autres intervenants vous donneront des renseignements très pertinents sur la façon d'approcher un document qui peut sembler très complexe. Mais vous découvrirez, après l'avoir feuilleté et à l'aide de quelques conseils, qu'il contient un éventail de renseignements très utiles, non seulement pour l'étude du Budget des dépenses par le comité, mais encore comme points de référence sur des sujets que, en votre qualité de députés, vous serez amenés à traiter.

contre un ministre. L'item a été à nouveau présenté à la Chambre et a reçu l'affection finale.

Si nous considérons l'étude de l'affectation de crédits par la Chambre comme nécessaire et historique, ses conclusions sembleraient porter à peu de conséquences. Le succès du processus d'étude repose avant tout sur la possibilité pour les comités d'examiner les détails de l'affectation. L'expérience des vingt dernières années démontrent que cette étude a été davantage axée sur les enjeux de l'affectation que sur l'affectation elle-même.

Il peut s'avérer tout aussi important de faire témoigner le sous-ministre de l'agriculture devant le comité pour lui demander des explications sur le triste état de la châtaine d'eau sur l'île de Vancouver en mai 1978, que d'étudier l'ensemble d'un programme de dépenses concernant l'achat de sous-marins à propulsion nucléaire (un poste qu'on ne verra pas au Budget des dépenses de cette année du moins).

Une initiative gouvernementale concernant la fonction publique et mise en place alors que M. Don Johnston était président du Conseil du Trésor, puis poursuivie au cours des mandats de MM. Gray et de Cotrel, a entraîné une nouvelle façon de présenter le Budget des dépenses. Le fait d'accorder à la Chambre et aux députés un meilleur accès aux renseignements concernant l'affectation de crédits, constitue une réforme positive. C'est la nouvelle formule adoptée par le Budget des dépenses vers 1980-81 lors de la mise en place de la procédure. Je crois cette réforme très utile. Il existe cependant un problème de surcharge d'information et Andrew Macdonald se souviendra d'une séance sur le sujet au début des années 1980. Je prévoyais à cette époque que cette surcharge d'information se dirigeait exactement vers le même type d'entonnoir. Malheureusement, votre temps est limité et il en est ainsi de votre pouvoir dans le contexte des comités. Un examen exhaustif de l'affectation des crédits est donc impossible.

Je ne crois pas que la Chambre, lors des récentes réformes de 1985, ait abordé la façon dont elle traite l'affectation de crédits. Ce sujet fera probablement l'objet d'une grande réforme qui pourrait avoir lieu au cours des dix ou vingt prochaines années. La Chambre devra aborder la façon dont elle traite l'affectation de crédits, de quelle manière elle l'étudie vraiment et quel est le nouveau rôle "moderne" que devra jouer le député dans l'étude du Budget des dépenses.

Introduction

Robert Marleau

D'autres lois cependant, doivent attendre que soit terminé le mode d'affectation de crédits.

En 1968, le comité des crédits a été aboli et les comités permanents de la Chambre se sont vu conférer le pouvoir d'étudier le Budget des dépenses. On confia donc à ces comités des mandats individuels, comme ce fut le cas le 1^{er} mai. De plus, on a formé un comité des prévisions budgétaires générales pour examiner toutes les prévisions qui ne se rapportaient pas à un ministère en particulier ou à une sorte d'enveloppe de programmes.

Par la suite, l'Orateur Lamoureux a établi en 1971 un règlement décisif au temps où les nouveaux modes d'affectation de crédits étaient mis à l'essai. Après que certains greffiers de comité parmi les plus dynamiques et quelques présidents pleins d'initiative eurent décidé de remanier le mode d'affectation des crédits en présentant à la Chambre des recommandations officielles sur le Budget des dépenses qu'ils étudiaient, l'Orateur Lamoureux a déclaré que seuls les anciens pouvoirs du Comité des Crédits avaient été transférés aux comités, c'est-à-dire les pouvoirs d'adopter le Budget des dépenses, de réduire celles-ci ou encore de les rejeter, mais non de les augmenter ou de leur accorder une nouvelle attribution. Il faut donc se conformer aux directives du gouverneur général en ce qui a trait aux articles de dépenses. Toutefois, le droit de refuser une affectation est absolu, tout comme celui de la réduire.

Au cours des vingt dernières années -- je prends comme référence le comité McGrath de 1985 et j'arrondis les chiffres -- de tous les milliards de dollars de prévisions qui ont fait l'objet d'étude par les comités, un seul ministère, si ma mémoire est bonne, s'est vu imposer une réduction de 1 000 \$. Je crois qu'il s'agissait des Affaires indiennes, à la fin des années 1970, alors dirigées par M. Warren Allmand.

A ma connaissance, un seul poste du budget, un petit item administratif attaché à un bureau ministériel a été refusé en guise de protestation

Cette séance sur le Budget des dépenses, ce processus par lequel le Gouvernement obtient des sommes d'argent pour ses dépenses de programme, a été organisée à titre de suivi à la séance sur le système canadien de Gouvernement qui a également été offerte à certains d'entre vous par le Centre canadien de gestion. En fait, lors de cette première séance, à la suite de discussions avec M. John Manion, il est apparu que certains députés seraient intéressés à recevoir un exposé détaillé sur le processus du Budget des dépenses, l'Orateur Fraser a lancé l'invitation et s'est fait un plaisir de prendre les dispositions nécessaires. C'est en son nom, puisqu'il ne peut assister à cette rencontre, que je vous souhaite la bienvenue à cette séance d'information sur le Budget des dépenses.

J'aimerais d'abord apporter quelques observations sur le mode d'affectation de crédits. Ceux d'entre vous qui ont entendu les questions de règlement pertinent de M. Milliken durant les dernières semaines ont eu la possibilité d'aborder les points essentiels de l'affectation de crédits, mais peu de choses ont été dites de l'examen détaillé du Budget des dépenses. Il vous sera donc possible de prendre connaissance ce matin des commentaires à ce propos.

J'aimerais vous donner le point de vue d'un greffier sur l'affectation de crédit afin que vous sachiez à quoi vous attendre comme députés en 1989; vous pourrez ainsi découvrir le chemin parcouru et celui qu'il reste à parcourir. La dernière réforme majeure dans l'affectation de crédits remonte à 1968. Avant cette année-là, tout le Budget des dépenses, essentiellement le Livre bleu, comme il est connu maintenant, était confié à un comité des crédit formé de toute la Chambre. Nous avons vu la semaine dernière, lors du premier projet de loi de crédits, comment un comité plénier a étudié les détails de ce projet de loi. En effet, chacune de ces prévisions a été examinée en comité plénier. Il s'ensuit, comme c'est encore le cas dans bon nombre de nos législatures provinciales, notamment au Manitoba et en Nouvelle-Ecosse, une étude interminable des prévisions en comité plénier.

**SEANCE D'INFORMATION
SUR
LE PROCESSUS BUDGETAIRE A L'INTENTION DES DEPUTES
LE 9 MAI 1989**

Observations et levée de la séance

Robert Marleau et John L. Manion

des dépenses, sur le budget à titre d'instrument
général et de processus, et voir comment les
députés peuvent s'y reconnaître et l'utiliser de façon
efficace comme outil. J'ai promis de vous
transmettre le message. Si je suis invité, je serais
heureux d'y assister.

Comme je l'ai dit plus tôt, c'est un honneur
pour moi que d'avoir été convié parmi vous
aujourd'hui. Le Centre canadien de gestion se
félicite des perspectives de relations étroites et
constructives avec les Parlementaires.

Robert Marleau (greffier de la Chambre): La
réforme parlementaire, dont vous m'avez entendu
parler avec enthousiasme au séminaire de
procédure, permettra aux députés et aux
fonctionnaires d'avoir, plus que jamais, l'occasion de
contribuer au bien public, ce qui, à mon avis,
constituera un cas unique dans le contexte de
l'histoire politique et parlementaire canadienne. Et
il y a déjà eu des exemples que j'ai signalés. Un
exemple important est celui du comité des Affaires
étrangères avec M. Winegard, en matière d'aide au
développement étranger, et avec le Ministre et le
ministère qui, sous couvert de réforme, ont réglé
toute la question de l'Aide officielle au
développement et nous avons terminé par un
rapport unanime, une ébauche pour le Ministère en
quelque sorte, et un programme d'avenir.

Malheureusement, la presse ne traite pas de ces
questions. Les expériences les plus difficiles de
réforme monopolisent souvent l'attention.

Je suis sûr que vous, en tant que député,
connaitrez très vite les avantages que la réforme
offre à la fois au ministre, à la Chambre des
communes, à ses députés et à la Fonction publique,
et que nous travaillerons tous ensemble à la
réalisation de l'objectif commun que la constitution
nous a imposé.

Encore une fois, je remercie M. Manion. Je
sais combien de temps et d'efforts il a fallu pour
planifier et préparer cette séance d'information. Je
n'ai pu assister qu'à une partie de la session mais
j'ai appris quelque chose. Je suis sûr que les
députés sortiront enrichis, et j'espère que ce n'est
que le début d'une nouvelle entreprise.

M. Manion : Vous avez abordé une question
que je voulais vous soumettre parce qu'elle a été
soulevée par plusieurs députés. Ces exposés sont
utiles comme cadre général, mais il existe certaines
questions particulières que certains députés
voudraient analyser. Par exemple, le Budget des
dépenses principal, qui constitue une question très
complexe, sera bientôt déposé. Il a été suggéré
d'avoir une présentation d'une heure sur le Budget

méthodes actuelles pour déterminer dans la Fonction publique le niveau de bilinguisme requis et les critères qui sont alors appliqués aux candidats à des postes.

M. Manion : Il s'agit là d'une question complexe et j'en traiterai, en partie, de façon aussi simple et aussi rapide que possible. Le fait qu'un fonctionnaire dans un poste particulier doive être bilingue, ainsi que le degré de compétence linguistique qu'il doit avoir, dépendent de la nature de l'emploi. Cela signifie qu'il existe certains types d'emplois qui exigent une plus grande compétence dans les deux langues officielles, des emplois, par exemple, où l'on traite avec le public qui voyage, des emplois dans la région de la capitale nationale, ou lorsque l'on traite avec le Parlement. Par conséquent, nous avons un système, selon lequel, lorsque des emplois sont créés, le gestionnaire responsable de l'emploi doit dire quelles sont les compétences linguistiques nécessaires.

Il existe quelques emplois où les exigences sont telles que la personne doit être tout à fait bilingue dès le départ. Ce sont les emplois bilingues à nomination impérative. Dans ces cas-là, il faut engager quelqu'un qui puisse travailler dans les deux langues immédiatement. Par exemple, si vous engagez une infirmière aux soins intensifs pour un hôpital d'anciens combattants à Québec, vous ne voulez pas d'une personne qui ne comprendra pas les patients pendant une période de six mois ou plus qu'il lui faudra pour pouvoir acquérir la compétence linguistique. Autrement, si vous engagez un employé dans la région de la capitale nationale qui doit avoir des compétences dans les deux langues, par exemple à l'écrit, vous pouvez vous organiser pour combler les besoins en matière linguistique pendant que la personne apprend l'autre langue aux frais du gouvernement.

Bien sûr, il y a différents degrés de compétence linguistique. Il se peut que tout ce dont vous ayez besoin soit de donner à votre réceptionniste un vocabulaire de 25 mots de façon à ce qu'elle puisse dire "Bonjour, attendez un instant pendant que je vais chercher Monsieur Untel qui est bilingue". Si c'est tout ce dont vous avez besoin, c'est très bien, mais il vous faudra quelqu'un qui puisse venir au téléphone et parler la langue. Dans bon nombre de nos centres à travers le pays, il y a une personne au bureau et une personne de réserve qui parle l'autre langue officielle.

Dans un endroit comme la région de la capitale nationale, c'est beaucoup plus complexe, et nous devons avoir de nombreuses personnes qui sont bilingues fonctionnelles. À mesure que le nombre de bilingues fonctionnels augmente, il devient plus facile de gérer une institution bilingue. Par exemple, s'il y a une personne dans l'équipe de haute direction qui est unilingue, les discussions auront tendance à se dérouler en une seule langue. Il est impossible de doter tous les comités de gestion de services d'interprétation simultanée.

Dès que le gestionnaire en question connaît assez l'autre langue pour au moins comprendre ce qui se dit, alors les affaires peuvent se traiter différemment. Tout le monde peut parler une langue ou l'autre, celle où il se sent le plus à l'aise, et chacun peut répondre dans la langue de son choix. Il s'agit là d'une évolution très constructive. Est-ce que j'ai bien traité la question?

M. Johnson : Je vous demandais quelle était la procédure particulière. Vous avez décrit les catégories. Mais qui prend la décision de savoir quel travail entre dans quelle catégorie et comment s'appliquent les tests de compétence pour l'entrée dans les postes de la Fonction publique? Comment détermine-t-on si la personne est assez bilingue?

M. Manion : Le gestionnaire responsable de l'emploi doit déterminer les exigences linguistiques de l'emploi comme il détermine les exigences de sécurité. Puis, pour choisir quelqu'un, la Commission de la Fonction publique, ou tout autre organisme qui fait la sélection en vertu d'une délégation de pouvoir de la Commission de la Fonction publique, doit organiser un test, et il y a différents niveaux.

On n'entrera pas dans les définitions du niveau mais, par exemple, vous pouvez avoir un niveau A qui est le type de connaissances nécessaires à l'ouvrier pour pouvoir recevoir un message dans la langue seconde et en émettre un à son tour, ou vous pouvez avoir une connaissance de niveau C, qui est un niveau beaucoup plus élevé de compétence pour écrire, lire, parler et comprendre. Ces tests sont assez bien développés. Ils sont très perfectionnés. Ils sont probablement parmi les meilleurs au monde, et ils sont aussi la source de frictions constantes avec nos syndicats qui sont tout à fait vigilants en la matière.

Questions et réponses

- 58 -

des problèmes et qu'il sera nécessaire de définir notre attitude en la matière.

Je pense que nous connaissons une évolution. Nous nous éloignons de plus en plus d'une Fonction publique où il y avait toujours quelqu'un pour dire, voilà les règles, voilà les paramètres: la vie est simple; les communications sont lentes; nous avons des délais de réaction très longs. Nous évoluons vers une situation où les choses sont beaucoup plus mouvantes, beaucoup plus chaotiques, les réactions doivent être beaucoup plus rapides. Par conséquent, nous ne pouvons pas nous fier à une structure hiérarchique rigide et à des séries très strictes de prescriptions du centre ou du sommet de la pyramide. Il nous faut des fonctionnaires qui comprennent mieux leur environnement, qui comprennent mieux les intervenants du système et qui sachent instinctivement comment agir convenablement. C'est là où je souhaite que le nouveau Centre canadien de gestion joue un rôle pour aider les fonctionnaires à devenir plus professionnels, de façon à ce qu'ils aient moins besoin de directives et d'instructions de la part du Conseil du Trésor. Ainsi, nous sommes en train d'évoluer. Je ne suis pas sûr que nous allions vers un monde mieux organisé. Je crois que c'est vers un monde plus chaotique où des demandes plus nombreuses seront exprimées, non seulement auprès des députés, mais aussi auprès des fonctionnaires qui desservent le public.

M. Johnson: Merci. Ma deuxième question est une question beaucoup plus spécifique sur le bilinguisme. Quel est le processus de la Fonction publique qui détermine tout d'abord le niveau de bilinguisme nécessaire pour un certain emploi et, deuxièmement, quels sont les postulants de l'une ou l'autre langue officielle qui sont qualifiés?

Laissez-moi vous donner un exemple. Comme vous le savez, je viens de l'Alberta et bien des gens de cette province estiment qu'il y a deux normes. Si quelqu'un a le français comme langue maternelle, et parle un peu d'anglais, on estime qu'il est bilingue. Mais si quelqu'un a l'anglais comme langue maternelle et parle un peu de français, il est considéré comme unilingue. Je ne veux pas entrer dans la politique en la matière. Je voudrais savoir quelles sont les

M. Al Johnson (Calgary Nord) : Monsieur Manion, je voudrais vous poser une question. Je vous ai entendu donner une description pratiquement parfaite d'un système imparfait. Vous commencez avec les principes de la neutralité, le principe du mérite, etc. On nous a souvent répété que la Fonction publique était neutre et nous avons entendu dire que ce principe était contesté devant les tribunaux et combien le principe du mérite était sacro-saint. La question sous-jacente est celle de l'action positive, des droits des femmes, du bilinguisme, etc. et je me demande si vous êtes en fait en train de décrire un système en évolution, et non pas celui qui existe actuellement et qui évolue vers un certain degré de perfection. Et je voudrais vous demander si vous pensez qu'on y arrivera. Cela serait ma première question.

M. Manion : Je voudrais vous dire qu'une bonne partie de la réponse en la matière dépend de la compréhension. Prenez la question des droits politiques des fonctionnaires. Dans la mesure où les fonctionnaires comprennent où ils peuvent tracer la limite, ils pourront exercer la totalité de leurs droits politiques ou, autant que possible, dans leurs capacités privées, sans laisser cet aspect gêner leurs capacités officielles. Tant qu'une personne qui traite d'assurance-chômage n'est pas prise en flagrant délit de favoritisme envers un parti politique au détriment d'un autre, tant qu'un inspecteur des pêches n'est pas vu comme un adhérent à un parti politique et par conséquent probablement quelqu'un qui donne des avantages à ce groupe, c'est très bien. Tout dépend où on trace les limites. Le fonctionnaire doit comprendre où commence sa liberté et où elle se termine pour pouvoir organiser ses activités en conséquence, et je pense que le public et les parlementaires doivent aussi le comprendre.

Et l'un des problèmes que nous devons traiter et que vous devrez régler, je suppose bientôt, c'est que la décision de la Cour Fédérale a dissipé une bonne partie de l'incertitude en la matière. Auparavant, nous avions une interdiction absolue et, maintenant, nous sommes dans une période incertaine. Je dois dire que je suis fier des fonctionnaires et de la manière dont ils ont surveillé leur comportement et leur relations pendant cette période. Il ne fait pas de doute que nous aurons

Vous serez heureux de savoir que la Commission de la Fonction publique vient de produire une trousse d'information qui traite particulièrement de ce sujet. Il existe maintenant bon nombre de questions sur la Fonction publique que je n'ai pas traitées aujourd'hui. Il y a la question du moral des fonctionnaires qui fait l'objet d'un débat actif à l'heure actuelle. Il y a la question de savoir si nous avons un équilibre judiciaire dans nos politiques et nos législations en matière de convention collective. Il y a la question de la productivité. Il y a la question de savoir si nous demandons trop ou trop peu. Ces débats vont aussi vous toucher dans les mois qui viennent.

leurs transactions avec le gouvernement lorsque ceci devrait pas détenir des intérêts privés qui affecteraient de façon importante les actes du gouvernement auxquels ils participent, ni agit après avoir quitté la Fonction publique, de façon à tirer profit de leurs fonctions antérieures. Ces aspects sont très mal compris tout comme les règles qui touchent les ministres.

Nous essayons de veiller non pas à ce que personne ne puisse quitter le gouvernement fédéral et prendre un emploi dans le secteur privé, mais plutôt à assurer, qu'à leur départ, il y ait une compréhension, de part et d'autre, sur le type d'information qu'ils peuvent utiliser, la manière dont ils peuvent le faire, s'ils peuvent faire des représentations au gouvernement ou non -- et il y a habituellement une période de gel d'une année -- et je soutiendrais qu'une situation difficile est gérée de la manière la plus délicate.

Un autre principe bien sûr est celui du bilinguisme. La Loi sur les langues officielles de 1969 et celle qui lui a succédé en 1988 prévoient un engagement en faveur du bilinguisme dans le service au public, les langues de travail et la représentation équitable des deux groupes linguistiques officiels.

Un second principe tient à la représentativité de la Fonction publique. Il est prévu qu'elle soit largement représentative de la population canadienne et cela a conduit au cours des années à la naissance de différents programmes d'action positive pour augmenter la présence de différents groupes sous-représentés.

Les effets de ces programmes dans certains domaines ont été très importants. Par exemple, le nombre de femmes dans le groupe de gestion de la Fonction publique est passé de 5,5 % à 12,5 % en six ans, et nous abordons actuellement la question du "travail égal, salaire égal".

Finalement, la Fonction publique est décentralisée et il est un principe de la Fonction publique décentralisée selon lequel le pouvoir doit être, dans la mesure du possible, accordé au service public qui est le plus proche du client.

En votre qualité de députés, vous recevrez probablement beaucoup de demandes de renseignements sur la Fonction publique, par exemple, comment obtenir un emploi. Cela a toujours constitué un fardeau pour les députés.

recrutement, de sélection, et de perfectionnement des Sous-ministres.

Le Bureau du Conseil privé joue un rôle important en conseillant le Premier Ministre sur ce qu'on appelle l'organisation du gouvernement, l'appareil gouvernemental, en établissant de nouveaux ministères et en répartissant différemment les fonctions entre les Ministres.

L'équilibre des pouvoirs entre ces organismes centraux et les ministères, les sociétés et les agences gouvernementales est toujours une question délicate.

A des moments différents, on aura un mouvement vers la centralisation et à un autre vers la décentralisation. Il y a presque 30 ans, la Commission royale Glasco disait: "Laissez les gestionnaires gérer" et on a assisté à une décentralisation massive des pouvoirs. Dix ou douze ans après, le Vérificateur général de l'époque déclarait que le Parlement avait perdu le contrôle des dépenses gouvernementales. On assistait alors à une nouvelle centralisation.

On voit la mise en oeuvre, aujourd'hui, d'une initiative du Conseil du Trésor qui cherche à décentraliser le pouvoir donné aux ministères, et aux fonctionnaires par d'avantage d'autonomie tout en renforçant les moyens de les rendre responsables. Et vous entendrez probablement beaucoup parler de cette initiative. Il y a un sigle pour désigner ce processus, il s'agit du l'APRM ce qui signifie l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels.

Principes fondamentaux

- Doctrine de la neutralité
- Principe du mérite
- Conflits d'intérêts
- Bilinguisme
- Équité en matière d'emploi
- Décentralisation

Les principes opérationnels de la Fonction publique sont assez clairs et je voudrais pendant quelques minutes en souligner certains.

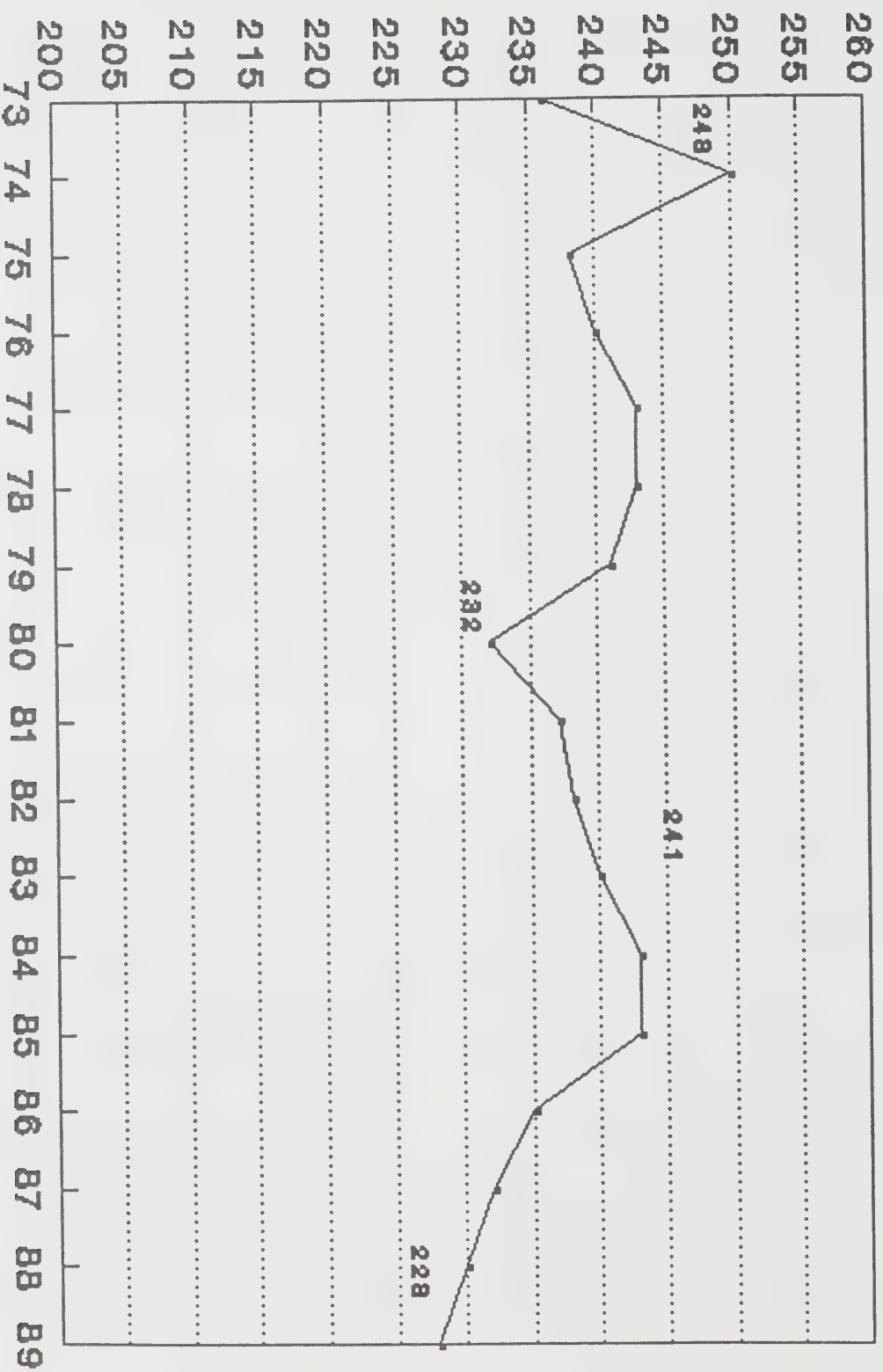
Tout d'abord, comme M. Osbaldeston l'a déclaré, nous avons la doctrine de la neutralité politique, ce qui signifie que la Fonction publique fonctionne de façon professionnelle et apolitique et que l'emploi et la promotion sont seulement fondés sur le principe du mérite. Cette doctrine comporte trois conséquences : tout d'abord que les fonctionnaires offrent des conseils objectifs et des services loyaux au gouvernement; qu'ils offrent tous les services au public d'une façon équitable et impartiale; et que la sélection au sein de la Fonction publique est fondée sur la détermination des personnes les mieux qualifiées.

Je n'entrerais pas maintenant dans un historique du principe du mérite au Canada. Pendant les quarante premières années qui ont suivi la Confédération, les fonctionnaires étaient nommés sur la base de leur affiliation politique, et chaque élection était l'occasion d'une dislocation massive et d'une forte rotation. Les lois sur la Fonction publique de 1908 et de 1918 ont établi le principe du mérite et la Loi actuelle sur l'emploi dans la Fonction publique l'a enchâssé.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique de 1967 renferme aussi des restrictions générales contre les activités politiques partisans par les fonctionnaires publics. Et comme bon nombre d'entre vous le savent, ces interdictions ont été levées en 1988 par la Cour fédérale, conformément à la Charte des droits et libertés. La Cour a convenu qu'il était important qu'il existe une Fonction publique apolitique et objective, mais elle a soutenu que la loi existante ne menaçait pas un bon équilibre entre ce besoin et ceux des fonctionnaires d'exercer leur droit politique. Vous, à titre de députés, vous vous engagerez probablement dans la recherche de ce juste équilibre.

Un autre aspect essentiel des opérations de la Fonction publique est celui du régime qui gouverne les conflits d'intérêts et les normes de conduite à la fin de la mission des fonctionnaires. Ces aspects ne sont pas toujours bien compris, même si les principes sont relativement clairs. Les employés doivent accomplir leurs tâches officielles et organiser leur affaires privées de façon à jouir de la confiance du public par leur intégrité, leur objectivité et leur impartialité. Ils ont ensuite l'obligation d'agir d'une façon qui permet un examen public très serré. Ils ne doivent pas tirer volontairement profit de renseignements qui ne sont pas mis à la disposition du public ni sortir de leur rôle officiel pour aider les organismes privés dans

Années-Personnes (1973-1988)



*Employés de la Fonction publique
par région - 1988*

Yukon	871	(0,4%)
Territoires du Nord-Ouest	977	(0,4%)
Colombie-Britannique	19,977	(9,4%)
Alberta	12,700	(6,0%)
Saskatchewan	5,463	(2,6%)
Manitoba	9,036	(4,3%)
Ontario	33,600	(15,9%)
Région de la capitale nationale	69,631	(32,8%)
Québec	30,378	(14,3%)
Nouveau-Brunswick	7,275	(3,4%)
Nouvelle-Ecosse	13,397	(6,3%)
Ile-du-Prince-Edouard	2,061	(1,0%)
Terre-Neuve	5,188	(2,4%)
Hors du Canada	4,600	(0,8%)

Comment cette Fonction publique est-elle gérée? Il y a en réalité trois organismes centraux qui partagent la responsabilité ministérielle en ce qui concerne la gestion de la Fonction publique: le Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et le Bureau du Conseil privé.

Le Conseil du Trésor gère la Fonction publique. Il détermine l'affectation des ressources et contrôle les politiques de gestion. Il prescrit les normes et les pratiques de gestion, et il traite les négociations collectives et impose les conditions d'emploi.

La Commission de la Fonction publique est responsable envers vous les députés. Elle fait rapport au Parlement sur la nomination des personnes au sein de la Fonction publique et sur la protection et le maintien du principe du mérite.

Le rôle du Bureau du Conseil privé est beaucoup plus indirect. Il découle principalement du rôle du secrétaire du Cabinet et du greffier du Conseil privé, en tant que chef de la Fonction publique. Le greffier, avec l'appui du Bureau du Conseil privé, guide la Fonction publique et interprète les souhaits et les priorités du gouvernement à l'intention des fonctionnaires par l'intermédiaire des Sous-ministres.

Le Bureau du Conseil privé joue aussi un rôle important en matière de personnel du fait qu'il conseille le Premier Ministre sur ses nominations qui ne sont pas politiques. Par exemple, le greffier, avec l'appui d'un personnel, s'occupe de

Puis, il y a un groupe de ministères et d'organismes qui ne sont pas assujettis au contrôle du Conseil du Trésor.

Enfin, nous avons le grand bloc qui constitue environ 40 % et qui est l'employé du Conseil du Trésor. Les lignes pointillées (voir le tableau) englobent un univers assez différent qui représente les fonctionnaires sous le contrôle de la Commission de la Fonction publique. Ces légères différences sont dues au fait que le Conseil du Trésor est l'employeur légal de certains travailleurs alors que la Commission de la Fonction publique ne l'est pas.

Lorsque nous parlons de la Fonction publique, nous faisons allusion habituellement à 40 % du total que contrôle et dirige le Conseil du Trésor qui est en même temps l'employeur. L'unité de mesure de la Fonction publique est l'année-personne. Cela signifie tout simplement que le Conseil du Trésor, lorsqu'il affecte une année-personne donne le droit au ministère d'engager une personne pendant une année, ou douze personnes pendant un mois, etc.

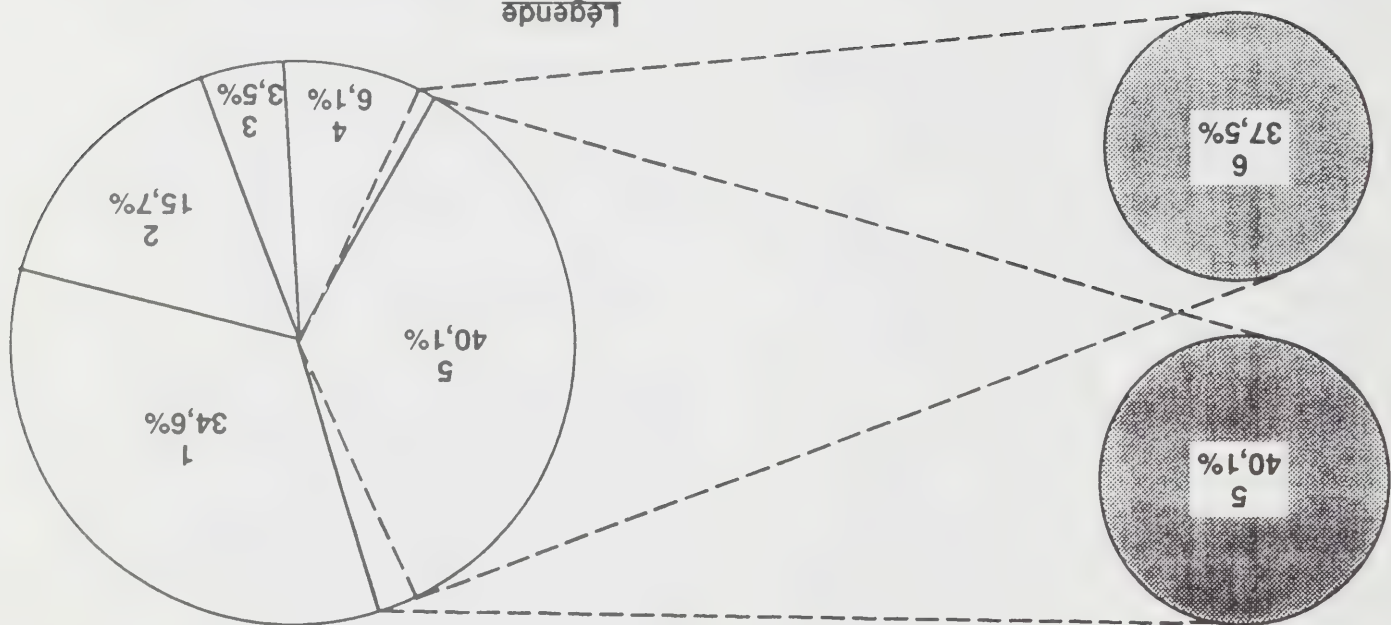
*Années-personnes (1973-1988)
(voir tableau à la page suivante)*

Le nombre d'années-personnes a diminué de façon constante depuis 1973. Récemment, le gouvernement s'est donné comme objectif la réduction des effectifs, à raison de 15 000 années-personnes. Mais la tendance générale a été descendante pendant toute cette période.

Au cours du présent exercice financier, 228 000 années-personnes sont autorisées; elles couvrent environ 200 000 employés de la Fonction publique à plein temps et d'autres employés à temps partiel ou saisonniers.

Bien que la Fonction publique ait subi des réductions d'effectifs, il y a des secteurs qui connaissent de la croissance. Il a fallu trouver des milliers d'années-personnes pour des fonctions comme le prélèvement de l'impôt, l'entretien de nos prisons, les patrouilles dans les limites de 200 milles, l'offre de personnel à la Commission des droits de la personne et pour toutes les autres fonctions dans les droits de la personne et d'action positive. Cela a été réalisé grâce à des améliorations importantes de la productivité par ailleurs.

L'EMPLOI DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE 1988



Légende

- 1 Entreprises publiques
- 2 MDN militaire
- 3 GRC
- 4 Employés dont le CT n'est pas l'employeur
- 5 Employés dont le CT représente l'employeur
- 6 L'univers de la CFP

leurs problèmes dans le contexte de la négociation collective.

Il existe une foule d'autres lois par ailleurs: la Loi sur le vérificateur général, la Loi sur les langues officielles, la Loi sur les droits de la personne, la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Je soupçonne qu'il y en aura de nombreuses autres.

S'il ne devait y avoir qu'une seule loi qui fournisse la base de la compréhension de l'organisation du gouvernement fédéral, ce serait la Loi sur la gestion des finances publiques.

L'organisation de l'administration publique fédérale

<i>Ministères (Annexe I)</i>	
<i>a) Ministères</i>	23
<i>b) Sections désignées comme ministères</i>	52
<i>Organismes Autonomes</i>	
<i>a) Etablissements publics</i>	16
<i>b) Sociétés d'Etat (Annexe III)</i>	
<i>- subventionnées (Partie I)</i>	33
<i>- auto-financées (Partie II)</i>	12
<i>- exemption (s. 85) 8</i>	

La Loi sur la gestion des finances publiques divise le monde de la Fonction publique en un certain nombre de catégories. Tout d'abord, nous avons les véritables ministères, un nombre relativement petit d'organismes mandés par le parlement avec un Ministre et un Sous-ministre et qui sont contrôlés d'assez près par les Ministres. Puis, on trouve une série de ce que l'on appelle des Sections désignées à titre de ministères aux fins de la Loi sur la gestion des finances publiques. Ils sont assujettis à des contrôles financiers complets, mais il existe quelques différences entre eux pour différentes raisons. C'est ainsi que la Commission canadienne des droits de la personne entre dans cette catégorie.

Le second groupe appelé organismes autonomes est constitué de plusieurs catégories différentes. Tout d'abord, on a les établissements publics. Il s'agit d'organismes qui assument des fonctions

ministérielles mais qui, pour une raison ou une autre, doivent être un peu plus indépendants mais demeurent dans un cadre ministériel. Dans ce groupe, on trouve la Commission de l'emploi et de l'immigration qui, à certaines fins, est dirigée par une commission de trois personnes: un représentant des affaires, un représentant syndical et un président nommé par le gouvernement. Vous avez aussi le Conseil national de recherches dans ce groupe.

Puis, nous avons les sociétés d'Etat. Il y a d'abord un groupe de 33 sociétés qui dépendent des subventions gouvernementales. Il inclut des sociétés comme Via Rail, et la Voie maritime du Saint-Laurent. Il existe aussi des sociétés qui sont financièrement assez indépendantes. Ces sociétés ont une plus grande liberté. Elles sont gérées par leur conseil et le gouvernement intervient très peu dans leur fonctionnement. S'il veut intervenir, il doit donner une directive officielle, déposée au Parlement.

Enfin, nous avons un groupe qui est très exempté des contrôles gouvernementaux pour différentes raisons comme la Banque du Canada, le Conseil des arts du Canada, Radio-Canada, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, la Commission canadienne du blé, le Centre de recherche sur le développement international, le Centre national des arts et l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale. Si le gouvernement veut apporter des changements à ces organismes, il doit procéder par voie de projets de loi pour changer la loi habilitante, etc.

L'Emploi dans l'administration fédérale, 1988 (voir tableau à la page suivante)

La taille de la Fonction publique dépend de la définition qu'on utilise. Il existe un certain nombre de définitions de la Fonction publique. Le premier bloc, qui comprend 200 000 employés, est constitué d'entreprises gouvernementales. La Société canadienne des postes fait partie de ce bloc. Le deuxième bloc est formé du personnel militaire de la Défense nationale. Le troisième bloc, la Gendarmerie royale, comprend environ 20 000 personnes ou 3,5 % du total.

La Fonction publique

John L. Manion

- 51 -

Je voudrais vous entretenir des personnes qui travaillent au gouvernement du Canada, les employés de la Fonction publique. Trop souvent, quand les Canadiens pensent au gouvernement, à sa taille et à sa complexité, ils ont la vision d'un grand groupe de gens anonymes qui détiennent beaucoup trop de pouvoir, qui jouissent de trop de sécurité et qui sont beaucoup trop choyés.

Il est important pour nous de nous souvenir que la Fonction publique canadienne, en fait, est à l'oeuvre dans l'ensemble du Canada et qu'elle est très compétente; que seulement un tiers des fonctionnaires se trouve dans la région de la capitale nationale.

De par le monde, ils ont une image sans doute beaucoup plus reluisante que celle qu'ils ont au Canada même. Ils sont recherchés de partout dans le monde à titre d'experts en environnement, en agriculture, en statistiques, en finances, en administration, en linguistique et en médecine. Ils participent à la majorité des activités diplomatiques et de maintien de la paix. Notre Fonction publique est professionnelle et de très grande qualité.

Ce que l'on ne comprend pas très bien, c'est que depuis le milieu des années 70, les circonstances ont précipité une certaine redéfinition des activités du gouvernement et de ses employés. Nous avons changé le contexte où nous travaillons. Nous utilisons maintenant des termes comme "déréglementation", "privatisation", "réduction d'effectifs", "décentralisation", "débureaucratisation". Autant de mots qui suggèrent la redéfinition des rôles entre la Fonction publique et les personnes qu'elle dessert.

En réalité, la Fonction publique canadienne a fait preuve d'un niveau élevé de souplesse pour s'adapter aux changements et aux défis tout en assurant une continuité et une stabilité dans les fonctions essentielles du gouvernement.

L'allure du changement s'est accélérée de façon très importante au cours des 20 dernières années. La négociation collective a fait son apparition à la Fonction publique, il y a vingt ans seulement. Nos

Lois régissant la gestion de la Fonction publique

politiques en matière de langues officielles en étaient à leurs balbutiements. Il y a dix ans, nous avons commencé à parler de l'égalité des chances pour les femmes dans la Fonction publique. C'est seulement au cours de la dernière décennie que nous avons traité de l'Accès à l'information, de la Charte des droits, et de la révolution technologique. Et pendant cette période, la Fonction publique est devenue de plus en plus petite.

- *Loi sur la gestion des finances publiques*
- *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*
- *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*

Permettez-moi maintenant de faire la description de la Fonction publique fédérale. Le cadre législatif a déjà été décrit par certains de mes collègues. L'un des éléments les plus importants et le moins compris est la Loi sur la gestion des finances publiques qui fournit le cadre juridique de la gestion financière et administrative, et de celle du personnel. Elle établit aussi la base de la structure du gouvernement en terme de ministères, d'agences et de sociétés d'Etat. Elle fait aussi du Conseil du Trésor, l'employeur de presque toute la Fonction publique.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique enchâsse le principe du mérite et régit les processus en la matière. La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique impose à l'employeur et aux employés la manière dont ils doivent régler

Questions et réponses

Ce que je vous dirai avec une certitude absolue, c'est que chaque fois que j'ai franchi cette ligne de démarcation à titre de fonctionnaire, je savais que je le faisais. Peu importe si la ligne était floue, peu importe si elle était visible ou pas, lorsque je l'ai franchie, c'était toujours en connaissance de cause. Je ne l'ai jamais fait par inadvertance. Parfois, j'ai dû marcher de l'autre côté; la réalité de la situation, la réunion, le mouvement de la discussion, quoi que ce soit et vous vous écartez.

La distinction que je fais entre un fonctionnaire politisé et un fonctionnaire apolitique, c'est que le fonctionnaire politisé aime être de l'autre côté de la ligne de démarcation et qu'il y reste la plupart du temps. Le fonctionnaire apolitique marche de l'autre côté de la ligne, bien sûr, mais il veut toujours revenir de son côté et il y revient dès que possible. Il ne va pas à la prochaine réunion! Je me suis excusé des centaines de fois auprès de Ministres et de Premiers Ministres parce qu'ils allaient discuter de politique partisane. Tous les Premiers Ministres à qui je l'ai dit -- et je l'ai dit à trois des deux partis -- ont répondu : "Je comprends, c'est vrai, à bientôt".

Cela n'est pas difficile pour des fonctionnaires de se conduire de manière apolitique avec quelque gouvernement fédéral que ce soit, comme ceux que nous avons eu au cours des vingt dernières années. Je suis sûr que certains ne se sont pas conduits de cette manière, mais il s'agissait d'un choix personnel.

M. Fred Mifflin (Bonavista-Trinity-Conception) : C'est beaucoup plus un commentaire qu'une autre chose. Nous supposons, bien sûr, qu'il existe un monde parfait et que la différence entre la politique et l'analyse est très claire. Elle est parfois plus ou moins nette. Ayant travaillé dans les deux situations -- je suis maintenant à la fois un politicien et j'ai une formation surtout militaire que certains appellent "une bureaucratie" -- si l'on analyse certaines décisions, on peut voir que la ligne est parfois plus floue dans certains cas que dans d'autres. Je ne prendrai pas d'exemple parce que je ne veux pas faire de politique partisane ici aujourd'hui.

Je me demande si je peux seulement faire un commentaire sur la façon dont cela peut se passer. Je ne crois pas qu'un Sous-ministre puisse prendre une décision en ne faisant aucun cas de la politique qui influence les décisions de son patron, en particulier s'il est son "alter ego" comme vous semblez le suggérer. Pouvez-vous nous expliquer cet aspect?

M. Osbaldeston : Tout d'abord, un Sous-ministre doit être conscient du contexte politique qui entoure une décision. Gordon Robertson, l'un de mes prédécesseurs comme secrétaire du Cabinet avait une phrase : "un Sous-ministre doit être sensible à la réalité politique". Il est inutile de donner à quelqu'un des conseils qui ne tiennent pas. Vous devez comprendre dans quel contexte la personne travaille et lui fournir des conseils utiles. Et parce que le politicien se trouve dans un environnement politique, il faut lui donner des conseils qui soient valables par rapport à cet environnement.

Deuxièmement, vous avez absolument raison : l'une des choses intéressantes à propos des conceptions et des modèles simples, c'est qu'en général, ils ne sont pas exacts. J'ai toujours l'habitude de commencer mes discours avec ce préambule. Vous avez tout à fait raison. La ligne de démarcation est parfois très mince, et vous pouvez voir les deux aspects; parfois elle est très évidente, parfois elle est noire au milieu et grise aux extrêmes, et c'est une ligne bizarre qui partage la politique et l'administration.

Par conséquent, les fonctionnaires ne doivent pas être appelés à s'engager dans ce domaine. C'est injuste car vous les mettez dans une situation impossible. Abstenez-vous donc! Il y a du personnel dans le ministère, le personnel politique des Ministres qui est beaucoup plus compétent pour remplir ce rôle et qui peut vous aider. Il y a des fonctionnaires qui ont pour objectif de fournir de l'aide et de l'information aux députés. Si vous trouvez qu'ils ne s'acquittent pas bien de leur tâche, faites-le savoir au Ministre ou au Sous-ministre et insistez pour qu'ils travaillent correctement. Il y a des fonctionnaires qui ont pour rôle de servir les représentants du peuple convenablement et honnêtement dans les limites dont j'ai parlé.

Essayer de satisfaire ces besoins, de faire de son mieux avec les moyens limités mis à sa disposition. J'aimerais terminer avec cette pensée. Ne vous permettez jamais de dire ou de laisser dire que le Ministre est gouverné par ses fonctionnaires. Je m'explique en deux points.

La raison primordiale est que j'ai pu rarement dire dans ma vie que le Ministre est gouverné par ses fonctionnaires. Si c'était le cas, il n'y aurait pas beaucoup de démocratie! En second lieu, je déteste cette idée parce qu'elle permet au Ministre de s'en tirer, entraînant une diminution de la qualité et de la vigueur de la démocratie. Et parce que le Ministre est un représentant élu qui doit rendre des comptes au peuple. Il ne devrait jamais dire qu'il n'a pas de comptes à rendre. Il est responsable devant la Chambre.

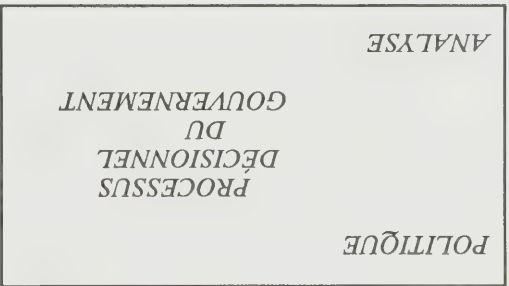
La question de savoir qui est l'auteur n'est pas la même que de savoir qui est responsable. Je ne doute pas que certains Ministres sont mal desservis par le travail incompétent de certains fonctionnaires. Cela ne signifie pas que le Ministre soit exonéré de tout blâme; le Ministre demeure responsable car il lui incombe de s'assurer que ses fonctionnaires, par l'intermédiaire de la Commission de la Fonction publique, soient responsables envers lui et se conduisent de façon à ce qu'il puisse se présenter devant la Chambre avec fierté et déclarer : "Oui, ce sont mes fonctionnaires, ils font ce que je leur dis de faire, ils sont sous mon contrôle. Je n'ai pas perdu le contrôle de mon service".

Voici un conseil si vous me permettez de le donner: ne vous laissez jamais induire en erreur. C'est le Ministre qui est responsable envers vous et non les fonctionnaires. Ce sont les Ministres qui gèrent le gouvernement et non pas les fonctionnaires.

Un dernier commentaire dont je veux vous faire part se rapporte aux ministères. Il existe en réalité deux éléments dans un ministère: il y a l'élément politique, le Ministre et ses aides politiques, et il y a le personnel du ministère. Le personnel du ministère ne peut pas jouer de rôle dans la politique partisane. Un Sous-ministre consciencieux qui surprend un employé à ce jeu, devrait le mettre à la porte. Les fonctionnaires ne peuvent pas et ne doivent pas intervenir dans la politique partisane.

actionnaire majoritaire ou qu'on essaie de ménager la chèvre et le chou.

Enfin, le Sous-ministre sait qu'en l'absence de son Ministre, il a les mêmes pouvoirs que ce dernier, sauf le cas des délégations de pouvoirs. C'est pourquoi un Sous-ministre ne doit pas être appelé à exprimer son point de vue personnel sur les politiques parce ce que ce n'est pas son point de vue. Il essaie de comprendre le point de vue de son Ministre et de le refléter le plus fidèlement possible. Un Sous-ministre fait connaître les siens sous forme de conseils à son Ministre.



Permettez-moi maintenant de faire le lien entre ces questions politiques du Ministre et l'appui du sous-Ministre. Lorsque vous songez à une décision gouvernementale, il est très utile de savoir qu'elle comporte deux éléments, même s'il s'agit d'une décision unique. Les deux éléments sont : une bonne analyse, ce qui est la tâche des fonctionnaires, et une bonne politique, ce qui est la tâche des politiciens. Lorsque ces deux éléments se trouvent réunis, le gouvernement prend une bonne décision.

Lorsqu'une décision gouvernementale n'a qu'un fondement analytique, cette décision est de mauvaise qualité. Les pays ne sont pas gérés par des ordinateurs; d'où l'importance du député. Il fait valoir les nuances et établit des valeurs qui ne se trouvent pas dans des bases de données. Il faut que vousfassiez intervenir la politique et ensuite modeler et constituer la décision. Les économistes diront que la décision ne vaut pas sur le plan économique parce qu'elle vient du gouvernement. Bien sûr, elle n'a pas de sens du point de vue de l'économie. C'est ce qu'ils devraient comprendre. De façon habituelle l'on ne veut pas se quereller avec les économistes. L'on espère toujours pouvoir prendre une décision qui aura un très bon sens économique tout en ayant aussi un grand sens

politique. On aura alors une très bonne décision gouvernementale.

Ce n'est pas toujours si simple. Il existe des compromis, cherchant d'un côté à ménager l'unité nationale et de l'autre, l'efficacité économique. Ce dosage de politique et d'analyse fluctue. Il y a parfois beaucoup de politique dans une décision et peu d'analyse, et parfois, c'est le contraire. Les deux aspects doivent cependant toujours entrer en ligne de compte. C'est l'une des raisons pour lesquelles les Ministres doivent toujours avoir des aides politiques de grande compétence et des Sous-ministres aux compétences tout aussi grandes.

Il s'agit de deux ordres différents de compétence qu'il faut combiner et offrir au Ministre afin qu'il puisse tenir compte de l'aspect analytique et de l'aspect politique avant de prendre sa décision. Vous êtes toujours seuls, en tant qu'hommes politiques, quand vous prenez la décision finale.

La situation au sein des ministères est semblable à celle du gouvernement; elle nous rappelle un peu celle du sablier. Les intrants politiques arrivent d'en haut et les intrants fonctionnaires et des ministères viennent d'en bas. Le Ministre et le Sous-ministre sont placés au milieu du sablier.

Le Ministre fait intervenir dans sa décision les meilleurs conseils politiques qu'il a pu obtenir auprès du Premier Ministre, du caucus, des députés, des principaux aides politiques. Le Sous-ministre propose au Ministre les meilleurs éléments d'analyse et tous deux essaient d'intégrer ces deux aspects pour en faire une mesure ministérielle sensée. Pendant ce temps, toutes les autres personnes essaient de les aider.

Les médias, les députés, les Ministres d'état, le comité des Comptes publics, les sociétés de la Couronne, le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et les autres ministères, tous essaient de les aider dans la prise de décision. Ils essaient de les aider à affecter leurs fonds, leurs droits et les symboles qui sont à leur disposition pour répondre aux besoins de tous. Tout le monde se réclame d'un évangile différent, disant: "il s'agit du véritable besoin. C'est cet unique besoin qui doit être satisfait!" Le Ministre et le Sous-ministre s'efforcent alors de prendre la meilleure décision. La tâche n'est pas très facile, mais elle est gratifiante parce qu'elle va au coeur de la société.

Nous aborderons maintenant le rôle du Sous-ministre. Lorsqu'on parle d'un Sous-ministre et de son engagement, son allégeance va fondamentalement à son Ministre. Quels que soient les actes d'un Sous-ministre, il sait qu'ils auront une incidence sur le Ministre. S'il travaille bien, le Ministre en tire un avantage, mais s'il travaille mal, le Ministre en paie les conséquences.

Quand vous êtes fonctionnaire, vous êtes conscient du fait qu'il appartient au Ministre de se présenter devant la Chambre pour essayer de faire comprendre à tout le monde comment une chose horrible a pu arriver alors que, peut-être, au fond de son cœur, il se dit que si c'était lui qui l'avait fait, cela ne se serait jamais produit parce qu'il l'aurait fait autrement. Mais, il est loyal envers son fonctionnaire, et son fonctionnaire est loyal envers lui.

Ainsi lorsque les choses vont vraiment bien et lorsqu'un ministre fonctionne très bien, je peux vous assurer qu'il y a de bonnes relations entre le Ministre, le Sous-ministre et son principal aide politique. Lorsqu'un ministre ne fonctionne pas bien, c'est qu'il y a dissension entre le Ministre, le Sous-ministre et/ou son principal aide politique.

Ce rôle de relation entre le Sous-ministre et son Ministre, est donc très important. Le Sous-ministre appuie son Ministre. Il rappelle dans deux contextes, même si quelques fois cela devient un peu risqué. Il est relativement facile d'appuyer le Ministre à titre individuel, un Ministre qui a les priorités du ministre. Il est plus difficile d'appuyer le Ministre dans son image collective, sa responsabilité envers le Cabinet, son engagement pris lors du discours du Trône, ce que le Premier Ministre a exprimé comme engagement au nom du Gouvernement.

Il peut arriver que ce que le Premier Ministre a établi comme priorité de son gouvernement puisse être quelque peu délicat pour un Ministre en particulier parce qu'il n'est pas tout à fait à l'aise avec cela. Mais, il fait partie d'une collectivité, il doit être prêt à faire des compromis. Et le Sous-ministre peut être partagé entre son lien de responsabilité entre le Premier Ministre et son Ministre. Un bon Sous-ministre doit faire en sorte de ne pas être déloyal envers son Ministre, ni envers son Premier Ministre. Ce n'est pas une tâche facile et c'est certainement une situation que l'on ne retrouve pas dans le secteur privé, sauf lorsque l'on traite avec un conseil d'administration et avec un

Les Ministres appartiennent à un parti politique, à un cadre idéologique. Ils ont des engagements et des priorités. Ils donnent des directives précises à un ministre d'agir de telle façon selon les motifs qui les ont incités à la politique. Ils influencent le ministre selon leurs désirs, si vous voulez, en donnant non seulement des directives générales mais des directives spécifiques sur la manière dont le ministre doit fonctionner, et avec raison.

Ils ont une responsabilité collective envers le Cabinet et ils signent des documents du Cabinet. Ils proposent au Cabinet, comme M. Johnson l'a expliqué, leurs priorités, celles pour lesquelles ils demandent des fonds. Ils transmettent au Cabinet ces priorités qui sont importantes pour être sûrs que la collectivité donnera son accord même s'ils n'ont pas besoin de fonds. S'ils ont besoin de fonds, il est évident qu'ils doivent suivre le processus décrit précédemment.

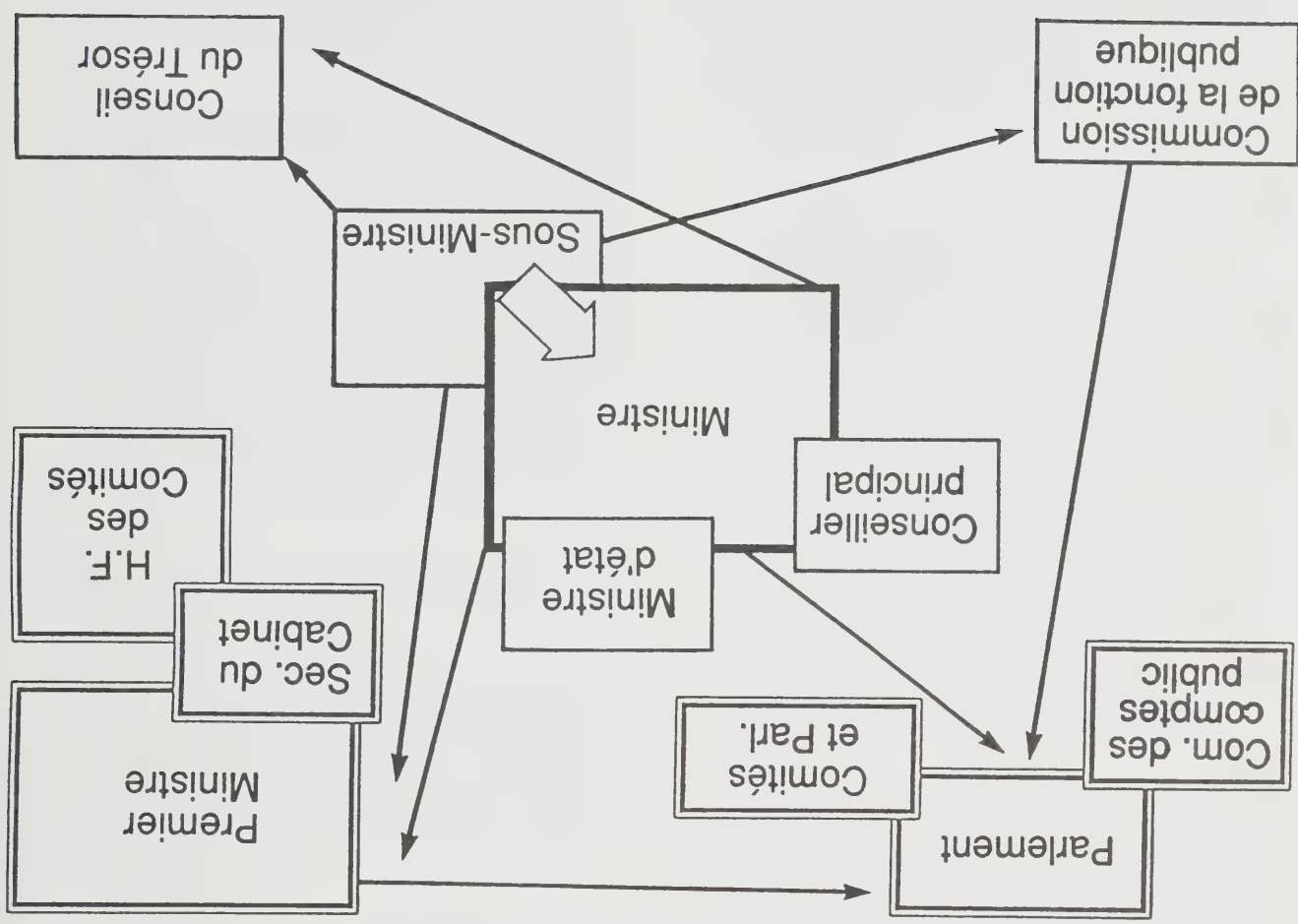
Par la suite, les Ministres veulent communiquer ce qu'ils ont fait et ce qu'ils essaient de faire à leur public, certainement au Parlement, en premier lieu, puis aussi à leur circonscription et à la clientèle de leur ministre.

Parlons maintenant de la très importante circonscription. Un Ministre qui oublie qu'il a une circonscription perd très vite son portefeuille ministériel, et son poste de député. Cela arrive très souvent. Des personnes d'une grande compétence se lancent dans leurs tâches et leurs fonctions ministérielles, et perdent de vue leur titre de député, c'est-à-dire leurs obligations vis-à-vis de leur circonscription. Les bons fonctionnaires et les bons aides politiques appellent constamment à leur Ministre qu'ils ont d'autres obligations que celles pertinentes à leur ministre.

Le rôle du sous-ministre

1. Appuyer son ministre dans l'exercice:
 - a) de ses responsabilités individuelles
 - b) de ses responsabilités collectives
2. En vertu de la Loi d'interprétation, un sous-ministre peut exercer n'importe laquelle ou la totalité des fonctions:
 - d'un ministre, sauf:
 - a) passer des règlements
 - b) participer à des activités politiques partissanes.

RESPONSABILITÉS DU SOUS-MINISTRE



Responsabilité du Sous-ministre (voir tableau à la page suivante)

Laissez-moi vous expliquer comment cela est vraiment difficile. Appelez-vous un conseil d'administration, et l'unique ligne de responsabilité qui part du PDG.

Certains diront peut-être que le gouvernement devrait être géré comme une entreprise. J'ai demandé à 21 directeurs généraux de grandes sociétés comment ils aimeraient faire fonctionner le gouvernement? Ils ont répondu qu'il fallait y mettre de l'ordre. Je ne suis pas d'accord; il n'est pas besoin que quelqu'un y mette de l'ordre et je vais dire pourquoi.

Il y a le Ministre et le Sous-ministre. Ce dernier a les mêmes pouvoirs que le Ministre en vertu de la Loi d'interprétation, sauf celui de participer à une activité politique partisane et à l'adoption d'un décret en conseil. À cette exception près, le Sous-ministre, en vertu de la loi, a les mêmes pouvoirs qu'un Ministre.

Le tableau sur la responsabilité indique qu'il y a un chevauchement des tâches du Ministre et du Sous-ministre.

Le Ministre a un sens des responsabilités et des relations avec le Ministre d'État, sans mentionner son principal aide politique. Mais le Ministre est responsable de son ministère devant le Parlement à qui il doit rendre des comptes. Remarquez toutefois qu'il n'y a pas de ligne qui joint le Sous-ministre au Parlement parce que le Sous-ministre n'a pas de comptes à lui rendre. C'est le Ministre qui est responsable devant le Parlement, le Sous-ministre ne peut que représenter son Ministre.

Outre le fait d'être responsable devant le Parlement, le Ministre, tout comme son Sous-ministre, a cette ligne de responsabilité jusqu'au Premier Ministre parce que tous les deux sont nommés par le Premier Ministre. Si quelqu'un a le pouvoir de vous nommer et de vous congédier, vous avez ce sens profond de responsabilité; vous devez être prudents.

De plus, il existe deux lois : la Loi sur la gestion des finances publiques en vertu de laquelle le Ministre est responsable, et la Loi sur la Commission de la fonction publique en vertu de laquelle le sous-Ministre est responsable.

Telle est la structure de la responsabilité des Ministres; elle est différente de celle d'un PDG. Le gouvernement n'est pas une entreprise et on ne peut pas le gérer comme telle. Il n'a pas la structure de responsabilité qui existe dans une entreprise parce que le Parlement veut rendre les Ministres responsables. Le Premier Ministre veut que les Ministres soient responsables et avec raison.

Le Parlement, dans sa sagesse, a établi deux lois pour restreindre l'utilisation du pouvoir de faire des dépenses et du pouvoir de nomination conférés aux Ministres et pour les rendre responsables.

Les Ministres vivent dans un monde complexe. Ce n'est pas le monde relativement simple avec sa notion de rentabilité qu'on trouve dans le secteur privé. Il est très difficile d'avoir du succès dans le secteur privé, mais les règles du jeu sont différentes de celles du secteur public.

Comment les ministres perçoivent leur rôle

1. Assurer l'orientation générale des politiques et la gestion d'un ministère.
2. Intervenir pour régler les problèmes relevés par les clients, les parlementaires, les ministres ou les fonctionnaires, et susciter le changement.
3. Donner une orientation précise à leur ministère relativement aux grandes priorités.
4. Examiner et signer les documents du Cabinet.
5. Rendre compte au Parlement, au public et au Cabinet de toutes les affaires importantes relevant de leur ministère.

Cela dit, comment les Ministres conçoivent-ils leur rôle? Lorsque vous demandez à un Ministre ce qu'il fait, comment il fonctionne, quel est son rôle, il vous répondra qu'il doit donner le ton à son ministère. Et d'après la loi, il est chargé de l'administration de son ministère et, par conséquent, il doit fixer des lignes de conduite, tout comme Iacoca chez Chrysler.

À cause de l'importance de l'organisation, la plupart des Ministres vous diront que c'est une gestion par exception. Si tout va bien, ils ne la gèrent pas; s'il y a un problème, ils doivent être présents. Il n'est pas rare qu'ils doivent réagir aux problèmes.

Lorsqu'un Ministre prend un ministère en charge, il y arrive dans ce que j'appellerais l'un de trois modes. Le premier mode: Le Ministre a un programme. Prenons l'exemple de M. Beatty lorsqu'il fut nommé aux Douanes après les élections. Ce ministère avait fait l'objet de très nombreuses attaques. Son programme a été établi au cours du débat public quelques années auparavant. Le Ministre avait donc son programme. Le Ministre devait se conformer aux promesses du gouvernement lors de la campagne électorale.

Le deuxième mode: Le Ministre élabore son programme. Un Ministre arrive dans un ministère en provinance de sa circonscription; il est tout nouveau au gouvernement et n'a jamais pensé qu'à un moment, il serait Ministre. Il n'a pas de programme. Le parti n'a pas vraiment commenté en profondeur la manière de gérer, par exemple, le ministère des Approvisionnement et Services. Le Ministre doit alors établir un programme. Qu'entend-on par programme? Le programme est un ensemble de priorités auxquelles on attribue une partie de son temps et la plupart de ses crédits. Vous devez, comme vous le savez, avoir une série de priorités et décider comment vous attribuerez vos ressources ministérielles.

Si ce Ministre n'a pas de programme, comment va-t-il s'en créer un? Il peut consulter ses principaux fonctionnaires et quelque chose comme ceci en résultera: "Oui, j'aime ça. C'est ce que nous défendons. C'est ce que je veux. C'est pourquoi je suis venu à la politique, j'aime ça, je fais mien ce programme". Il peut encore écouter et déclarer que rien de cela ne lui semble intéressant. "Je comprends ce que vous dites, nous devons sans doute réaliser certaines de ces choses-là, c'est probablement un bon conseil, mais je veux sortir et consulter le milieu des affaires à propos du fonctionnement de notre ministère et voir ce qu'à leur avis le programme devrait être.

Le troisième mode: Certains Ministres n'ont jamais de programme. Et cela est vrai. C'est vrai du gouvernement libéral et c'est vrai du gouvernement conservateur. Les estimations montrent que 25 % des Ministres n'ont jamais de programme. Pourquoi n'ont-ils pas de programme? Il y a deux raisons à cela. Tout d'abord, certains Ministres ne croient pas aux programmes. La politique est beaucoup trop fluctuante et ils ne veulent pas s'engager dans un mode d'action particulier, lorsqu'en fait, dans six mois, il faudra peut-être changer de direction et faire quelque

Rôle du ministre

- 1. Responsabilité individuelle*
- pouvoir de diriger un ministère

2. Responsabilité collective
- obligation de s'attirer la
confiance de la Chambre des
communes

chose d'autre. Ils cherchent la souplesse. En cas de problème, ils veulent pouvoir le régler de façon pragmatique.

Je vais maintenant vous parler du rôle du Ministre. Comment les Ministres se perçoivent-ils au sein de ce milieu gouvernemental? Comment se voient-ils par rapport au gouvernement? Je crois que cela est très clair pour les Ministres: ils ont deux rôles à jouer. Si ce n'est pas très clair dans leur esprit, cela devient clair rapidement. Tout d'abord un Ministre est responsable de l'administration et des politiques de son ministère. Il doit alors rendre des comptes au Parlement parce que c'est la loi.

En deuxième lieu: la convention au sein du Cabinet, la capacité d'un Premier Ministre de récompenser et de punir, et la réalité du caucus et du parti. Il ne doit pas oublier la réalité de la Chambre des communes selon laquelle le gouvernement doit présenter un front unifié. Il doit pouvoir demander un vote à ses députés, en faveur ou à l'encontre d'un point. Et il se doit de l'emporter. Ainsi, le principe de la collectivité demeure. Ce principe prévaut pendant toute la détermination de programme au niveau des questions essentielles. Il ne fait pas de doute que les Ministres doivent se soumettre aux règles de la collectivité, sous peine de perdre très vite leur poste.

Les Ministres peuvent quelquefois être prisonniers de ce que j'appellerais "la réalité du compromis". Parfois, il faut faire des compromis avec la collectivité et essayer en même temps de conserver sa morale, son honneur et ses convictions, ce qui est parfois très difficile.

Lorsqu'il établit ses priorités, un Ministre est soumis à deux contraintes, ou à deux paramètres, qui fixent sa marge de manoeuvre. La première tient aux priorités déclarées du gouvernement. Aucun Ministre sensé ne va chercher à établir au niveau du ministère une priorité qui soit en conflit avec les priorités déjà déterminées par le gouvernement du Canada ou par le Premier Ministre, et fixées lors du discours du Trône ou en réponse aux déclarations du budget. Il devra donc se conformer au cadre des priorités. Il est donc inutile qu'un député aille faire valoir son point de vue à un Ministre pour lui dire ce qu'il doit faire, en particulier de faire quelque chose qui entre en

- . Priorités du gouvernement
- . Contexte des politiques du gouvernement

Contraintes du ministre

Même ceux qui ne sont pas d'accord remplaceraient un item par un autre et peut-être en ajouteraient un de plus. La seule chose qu'ils ne feront pas, c'est d'en rajouter 70 ou 80. Ils savent que ce n'est pas vrai. Ils savent que ce ne serait pas réaliste. Ils savent intuitivement que les gouvernements ne traitent à ce niveau que d'un nombre limité de grandes questions.

Le tableau ci-dessus illustre la nature d'un programme du gouvernement. Il s'agit d'un grand programme, et l'on pourrait dire qu'il représente le programme du gouvernement Mulroney pour les quatre années de son premier mandat. C'étaient les éléments clés, ceux que l'on met en évidence. C'est ce que M. Mulroney surveillait de près.

1. Réduction du déficit
2. Réforme constitutionnelle (Lac Meech)
3. Accord commercial Canada/E.U.

Priorités du gouvernement

conflit avec ce que le gouvernement a déjà déclaré comme priorité.

Vous pouvez dire que telle ou telle chose n'est pas dans l'intérêt des Indiens ou des cultivateurs. Mais il reste que le gouvernement a des priorités. Il s'agit de priorités essentielles qu'il va poursuivre. Il y aura donc des compromis entre ce que vous voyez comme besoins et ce que le gouvernement détermine comme besoins. Comme les moyens sont limités, il y aura donc des perdants.

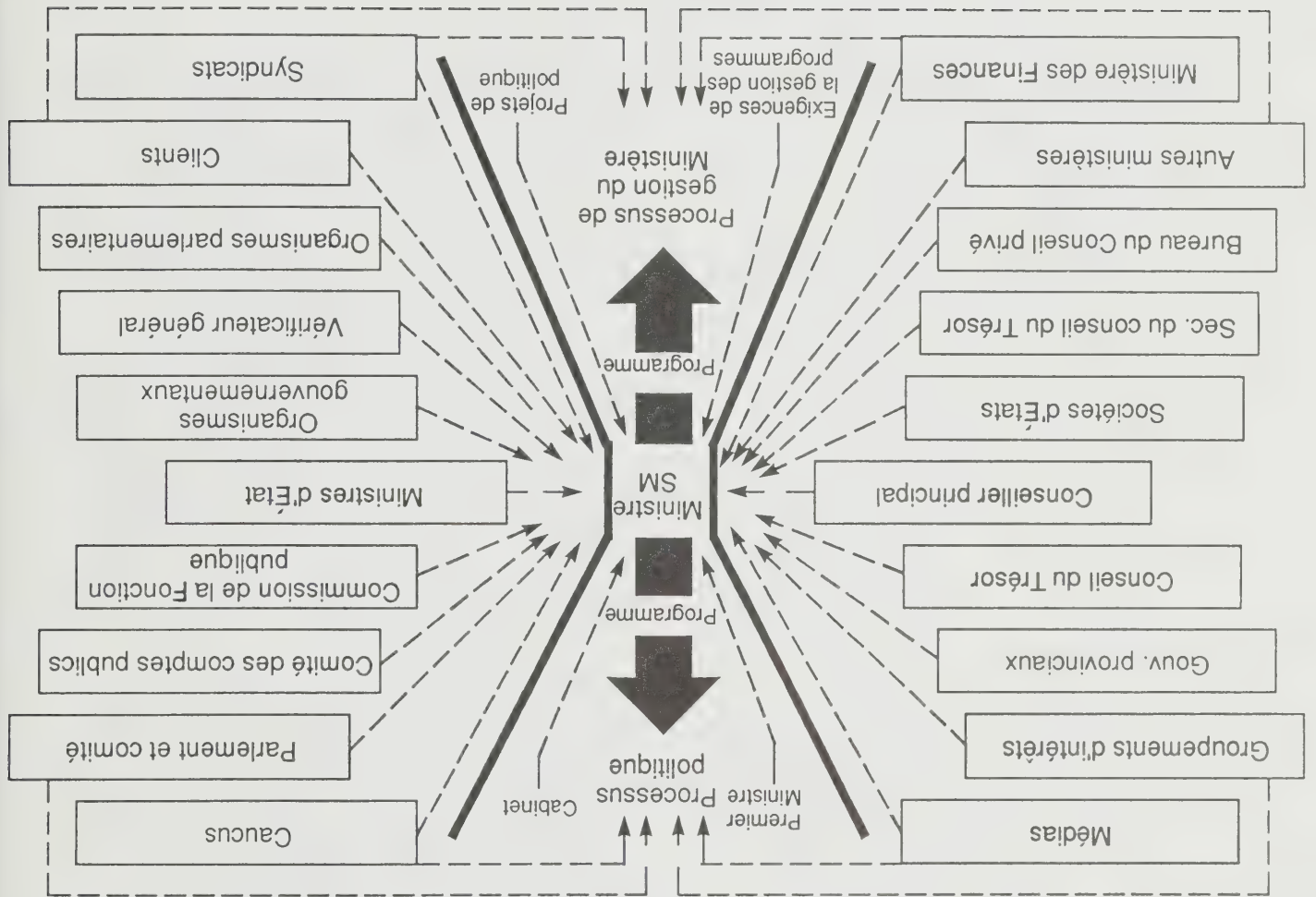
La deuxième contrainte tient au contexte des relations du gouvernement. Par exemple, le gouvernement désire établir comme priorité la promotion de la réconciliation nationale. En d'autres termes, il ne veut pas qu'il y ait de dissensions constantes avec les provinces. Vous pouvez, en tant que Ministre, n'avoir qu'un nombre très limité de désaccords avec les provinces, parce qu'à un certain moment, le Premier Ministre perdra patience: vous nuisez à la réconciliation nationale.

Il existe donc une certaine atmosphère qui détermine ce qu'un Ministre peut faire. Les Ministres sont maintenant conscients de ces deux contraintes. En tant que partie d'un gouvernement, on peut s'attendre à ce que ces contraintes existent. Mais d'autres personnes, lorsqu'elles pensent aux Ministres, estiment parfois qu'il n'y a pas de contraintes et que, dans leur ministère, elles peuvent faire tout ce qu'elles veulent avec les fonds que vous leur votez au parlement. La réalité est tout autre: ils sont soumis à des contraintes.

Etablissement du programme d'un ministre

1. A un programme
2. Elabore son programme
 - à l'intérieur
 - à l'extérieur
3. N'a jamais de programme
 - pragmatique
 - au fur et à mesure

COMMENT S'ÉTABLIT LE PROGRAMME DES MINISTRES



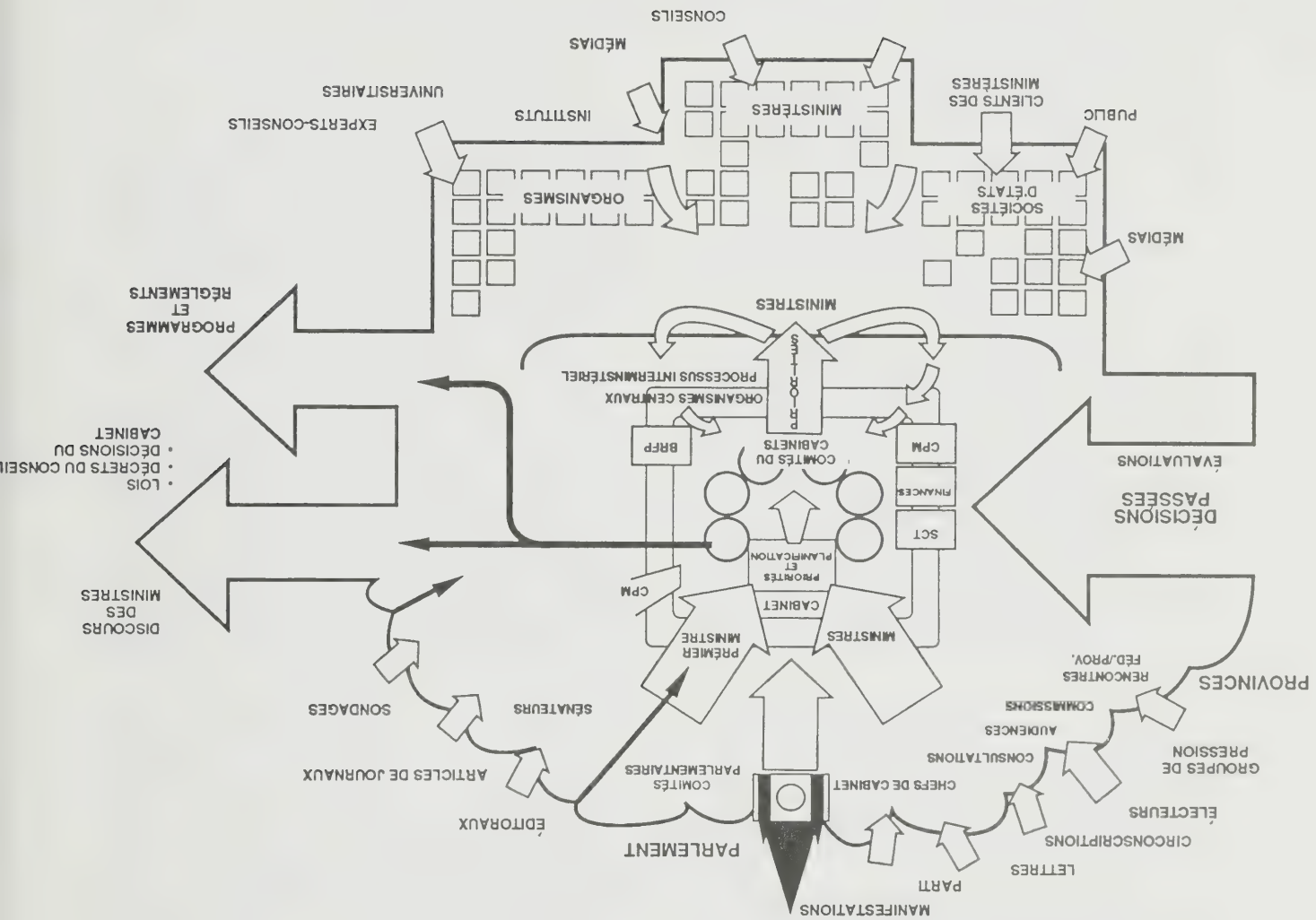
*Comment s'établit le programme
des ministres
(voir tableau à la page suivante)*

Le deuxième niveau de priorités doit passer par tous les processus que M. Johnson a présentés de façon si intéressante. Les Ministres doivent fixer les priorités ministérielles. Très peu de gens ici parlent des priorités ou du programme, ou du rôle du Solliciteur général ou de Douanes et Accise. Eux aussi, ils ont un programme. Ils ont aussi un rôle et il est aussi très important. Le Ministre doit établir ses propres priorités. Il ne peut donc passer beaucoup de temps au Cabinet avec ses collègues pour discuter de son programme. Le Cabinet se penche surtout sur les grandes questions publiques qui doivent être traitées. De nombreuses autres sont des questions prioritaires. Plusieurs questions doivent être laissées aux Ministres.

Vient par après le programme des ministres. Je ne veux pas dire que les bureaucraties gouvernent le pays. Je veux dire qu'au ministère de la Justice, par exemple, le Sous-procureur général a l'énorme responsabilité de faire respecter le principe de la légalité. Tout son ministère, son histoire, sa fondation, sa raison-d'être reposent là-dessus. Et, en un sens, c'est là le programme ministériel, la protection, la promotion de ce programme. Le Ministère de la Justice recevra les réactions de son ministère s'il veut faire quelque chose qui, de l'avis du Sous-procureur général, ne correspond pas aux principes de la légalité ou va à l'encontre de la réalité constitutionnelle.

Il existe donc trois programmes. Lorsque nous parlons du programme du gouvernement, nous parlons habituellement du premier. Souvenez-vous que vous devez travailler avec des gens qui en ont deux autres : le programme du Ministre et le programme du ministère.

COMMENT S'ÉTABLIT LE PROGRAMME DU GOUVERNEMENT



**Comment s'établit le programme
du gouvernement
(voir tableau à la page suivante)**

Ce tableau reflète le monde dans lequel nous vivons. Au milieu, se trouvent le Parlement et la structure du Cabinet et à partir de là des discours et des déclarations de politiques.

À la gauche, il est intéressant de voir les décisions passées. Le poids des décisions passées pèse lourd à tout gouvernement. Elles influencent le processus de distribution. Et l'on voit graviter autour les groupes d'intérêts spéciaux ou les personnes qui sont présentes parce que leur charge l'impose, comme les députés, les caucuses, les parties politiques, les médias, le BCN, l'Association des consommateurs canadiens. Tous ces gens sont à l'extérieur et ils exercent des pressions sur le centre qui prend ou essaie de prendre des décisions de distribution. Tous prétendent que leurs besoins devraient être traités en priorité. "Comme vos moyens sont limités, vous devez donner priorité à mes besoins". C'est de cette façon que les personnes qui travaillent dans cette ville ont tendance à percevoir leur travail. Ils essaient de décider de l'affectation des ressources limitées du pays à différents besoins concurrents. Il s'agit d'un processus très démocratique. Je dis aux fonctionnaires: "Si vous arrivez à votre bureau et qu'il n'y a pas toute une file de gens qui attendent pour faire valoir leurs droits, interrogez-vous parce que vous n'êtes plus en démocratie".

Je vous encourage donc tous à accueillir toutes ces personnes qui viennent à votre bureau pour exprimer leurs besoins, parce que c'est l'essence même de la démocratie. Elles essaient de vous informer de leurs besoins, afin que vous puissiez décider comment procéder aux répartitions des ressources. Et il y aura toujours un groupe de personnes insatisfaites et ce, par définition.

Etablissement d'un programme

- | |
|------------------------------|
| 1. Programme du gouvernement |
| 2. Programme du Ministère |
| 3. Programme du Ministère |

Comment les ministères établissent-ils leur programmes? Rappelez-vous qu'il y a en fait trois d'objectifs majeurs du gouvernement. Mais un gouvernement ne peut traiter que quatre ou cinq points importants parce qu'il n'y a qu'un seul Premier Ministre, seulement sept jours dans une semaine, seulement 24 heures dans une journée, et il ne peut pas tout faire. Et comme l'a dit M. Johnson, c'est essentiellement le Premier Ministre qui mène le gouvernement avec ses collègues et il y a des limites à ce qu'ils peuvent faire.

Lorsque j'entends les hommes d'affaires me dire qu'ils peuvent s'occuper plus de cinq questions, je leur demande alors s'ils peuvent vraiment s'occuper de l'accord commercial entre le Canada et les Etats-Unis; des complications en matière de débat constitutionnel et des soucis financiers de M. Wilson.

Adapté de David Easton, *A System Analysis of Political Life*, Chapter 1.[illegible]

Commençons par la question du gouvernement. Qu'est-ce que le gouvernement? Vous êtes le gouvernement puisque vous gouvernez; vous faites les lois et vous décidez. Pourquoi une société a-t-elle un gouvernement? Je pense que vous et moi, que toutes les personnes qui travaillent dans cette ville, devons avoir une réponse simple. Mais celle une réponse éloguente, celle du droit. Mais celle que j'aime et qui vient d'un politologue est la suivante : Toute société est dotée d'un gouvernement parce qu'elle a plus de besoins que de moyens pour les satisfaire. Voilà pourquoi il faut un gouvernement.

Vous êtes donc engagés dans un processus de distribution. Vous distribuez ce que nous avons dans notre société, qu'il s'agisse de l'air, des terrains, de l'eau, des droits ou de l'argent entre les gens -- entre ces groupes d'intérêts qui cherchent à faire valoir leurs droits, veulent de l'argent, cherchent à satisfaire leurs besoins avec les moyens limités que possède notre société. C'est donc cela gouverner. C'est un point de vue qui est à la fois simple, et pourtant satisfaisant.

pourtant satisfaisant.

Vous venez ici pour redresser des torts, établir l'équité et créer une certaine justice. Vous êtes censés redistribuer les biens de notre société afin de la rendre meilleure. Mais nos moyens ne sont pas tellement plus accrus. Alors, essentiellement l'on aboutit en fait toujours à réaffecter ou à changer les priorités.

Puis, le processus politique commence. Qu'est-ce donc qu'un processus politique? Il s'agit du processus par lequel nous décidons quels besoins seront satisfaits et comment les satisfaire. Et de ce processus politique découlent les décisions de distribution. Or, les décisions de distribution sont relativement peu nombreuses. Que peut faire un gouvernement? Il peut attribuer de l'argent et des droits.

Disons qu'il y a deux sortes de besoins: le besoin de faire quelque chose de nouveau et le besoin de conserver la distribution actuelle des ressources parce que, dans le système actuel de répartition, vous êtes satisfaits. Alors, vous recevez à la fois de nouvelles demandes et de l'appui qui est acheminé par vous dans le système politique et, par les Ministres, les bureaucrates et tous les gens dont nous avons parlé précédemment dans cette séance d'information.

Le mandat des Ministres et des ministères

M. Gordon Osbaldeston

Je voudrais maintenant vous parler des intervenants : les Ministres, les Sous-ministres, leurs principaux aides politiques et sur leur façon de travailler et de vivre, et sur leurs perceptions d'Ottawa et du gouvernement.

Tout comme mes collègues, je voudrais aussi vous dire quel plaisir j'ai aujourd'hui de pouvoir participer à votre rencontre. J'ai, comme tout autre fonctionnaire qui a passé un certain temps à Ottawa, beaucoup de respect et de considération pour les personnes qui embrassent la carrière politique et, par conséquent, je suis heureux d'avoir l'occasion de contribuer à faciliter leur tâche.

Je voudrais vous entretenir de la manière dont les personnes se conduisent au sein des structures qui ont été présentées avec éloquence par mes collègues. J'ai passé les deux dernières années à m'entretenir avec quelque 150 Sous-ministres adjoints, des Ministres et leurs principaux aides politiques pour découvrir vraiment la manière dont ils agissent au sein de cette structure.

Et parce que je vais reléter ce que ces personnes ont dit au sujet de la manière dont elles se conduisent, il se peut que mes commentaires soient un peu moins précis, un peu relâchés et ne traitent pas toujours nécessairement des questions dans les limites posées par la loi. Mais, j'ai l'intention d'œuvrer dans les limites définies par MM. Marleau et Johnson parce qu'ils ont essentiellement décrit la situation juridique, le système officiel et son mode de fonctionnement.

C'est un peu comme si vous alliez chez Chrysler et que vous demandiez de regarder tous les livres de gestion et celui du droit de la société, et que vous croyiez par là comprendre le fonctionnement de l'entreprise. Vous demanderiez alors à parler à Lee Iacocca qui vous expliquerait comment l'entreprise fonctionne réellement.

Vous êtes un peu dans la même situation lorsque vous travaillez au sein du système. Dans le fond, le système est tel qu'il a été décrit, et il est impérieux à mon avis de s'en souvenr parce qu'il explique pourquoi les choses se produisent d'une certaine manière qui autrement, seraient incompréhensibles. Ces choses ne semblent pas être très logiques de prime abord, mais elles le sont lorsque vous comprenez le système.

séminaire à l'Université de Toronto. Tout d'abord, je dirai que je suis porté à penser «groupes d'intérêt» plutôt que «groupes de pression», puisque les groupes d'intérêt sont plus omniprésents que ceux qui se contentent de mener un lobby sur la Colline.

Les groupes d'intérêt font généralement appel à deux techniques. L'une consiste à influencer le plus directement possible quiconque pourrait avoir un rôle à jouer dans les politiques. Cela comprend les personnes qui prennent les décisions ou qui influencent sur les décisions, ou qui en débattent, dont, naturellement, les députés. J'ai même entendu parler de groupes d'intérêt qui ont raffiné leurs techniques jusqu'à expliquer aux députés individuels l'intérêt que chacun d'eux a dans une question ou une politique particulière! Je ne saurais vous dire toute l'étendue de cette influence directe, mais c'est manifestement l'une des voies qu'empruntent les groupes d'intérêt.

La deuxième voie, qui tantôt remplace et tantôt complète la première, consiste à chercher à vous influencer, et à influencer les gouvernements, par le truchement des médias. Je veux parler, bien sûr, des démonstrations et des diverses manifestations dont l'objet est de faire parler d'une cause à la télévision, et de rejoindre par ce canal le public, les députés et les ministres.

Pour ce qui est du pouvoir relatif des groupes d'intérêt, il est tellement changeant qu'il m'apparaîtrait difficile de faire des généralisations. Je pense, cependant, qu'il importe que les gouvernements et les parlementaires tentent de composer avec cette force désormais importante. La seule chose dont je sois sûr, c'est que le gouvernement et ses ministres doivent savoir réagir aux pressions, ou aux vagues émanant des groupes d'intérêt, ou apprennent à le faire. Ils doivent reconnaître cette nouvelle force, et apprendre à composer avec elle. J'ai nettement l'impression que cela se produit effectivement. Les ministres commencent, me dit la spécialiste dont j'ai parlé, à se donner, très consciemment, le genre de connaissances qui leur permettront de composer avec le rôle que jouent les groupes d'intérêt.

simplement, telle est la règle générale que d'autres responsables et moi avons tenté de suivre du temps où je travaillais dans les relations fédérales-provinciales pour le gouvernement de la Saskatchewan, puis, plus tard, pour celui du Canada. Il était, certes, facile de se mettre d'accord sur l'approche à proposer à nos ministres respectifs; mais il n'était pas du tout question de supposer que les ministres, ou en particulier les sous-ministres, puissent prendre une décision qui engagerait les autres. Ce serait placer le Parlement, et le gouvernement, dans une situation très difficile, le moment venu de cristalliser ou d'approuver une position de principe.

M. Manion M. Macdonald, je voudrais si vous me le permettez, répondre à votre commentaire sur les dépenses. Au cours des dix dernières années, il y a eu tout un processus de consultation auprès des députés, du comité des comptes publics, et du Vérificateur général pour essayer de produire une présentation des dépenses qui correspondent aux besoins des députés. Les dépenses sont maintenant présentées en trois parties. Il y a la Partie I qui est le résumé et qui essaie de les placer dans un contexte chronologique, et ce, en langage simple. Ensuite la Partie II qui est essentiellement le projet de loi d'affectation, c'est-à-dire ce que l'on appelle traditionnellement le "Livres bien" et qui contient des données importantes. Enfin, pour chaque ministère ou organisme, il y a ce que l'on appelle la Partie III. Chacun établit ses plans, explique ses programmes, montre ce qu'il a fait par rapport aux plans antérieurs, etc. La combinaison de la Partie I et de la Partie III constitue souvent l'outil le plus utile que les députés aient à leur disposition pour traiter au jour le jour des problèmes et s'occuper des ministères.

M. John Harvard (Winnipeg St James) M. Johnson, ma question porte sur la question de l'influence sur la prise de décision. Je voudrais que vous nous donniez une idée du degré d'influence des groupes de pression. Ce que l'on soupçonne, du moins dans mon cas, c'est que la force des groupes de pression s'est accrue considérablement au cours des années récentes, et je me demande si le fonctionnement global du gouvernement a bien réagi à ce phénomène ou s'il devrait y avoir certains changements, compte tenu de leur force actuelle si, en fait, tel est le cas.

M. Johnson Chaque année, j'ai la chance de bénéficier des connaissances d'une des plus grandes spécialistes du Canada en matière de groupes d'intérêt, qui vient prendre la parole à mon

Questions et réponses

- 35 -

M. Yvon Côté (Richmond-Wolfe) J'ai beaucoup apprécié ces renseignements sur les pouvoirs constitutionnels, de même que les chiffres.

J'aimerais, qu'à titre de nouveaux députés et comme tenants d'importants chiffres et des secteurs de dépenses-revenus des pouvoirs attribués aux différentes instances décisionnelles, nous puissions avoir les chiffres et les renseignements principaux. Je ne parle pas de copie de vos tableaux, bien sûr, mais des principaux chiffres qui nous situeraient bien, nouveaux députés que nous sommes, dans les prises de décisions et aussi qui identifieraient bien les réalités très dures et difficiles dans lesquelles nous devons prendre ces décisions-là.

Peut-être serait-il possible d'avoir des photocopies de ces tableaux. Merci.

M. Manion Nous reproduirons un résumé des présentations avec tous les tableaux pertinents. Nous vous les enverrons à vous et aux autres députés. De plus, si vous avez des questions particulières ou si vous désirez obtenir des données, des statistiques, dites-le, à moi ou à mes collègues, et nous serons heureux de vous les fournir.

Il y aura aussi deux montages d'informations qui vous parviendront bientôt. Le budget et le Budget principal des dépenses du gouvernement. Le Budget principal des dépenses constitue une mine d'or d'information, à condition de savoir l'exploiter, et la Partie I du Budget des dépenses principal, un résumé relativement concis, constitue un texte très utile pour chaque député. Il est exprimé en langage profane et donne des explications succinctes sur bon nombre de choses dont nous avons parlé, y compris une série plus longue que celle que vous voyez dans les affectations annuelles de crédits. La encore, si les députés ou les nouveaux députés en particulier ont besoin d'aide dans un de ces domaines, qu'ils s'adressent au greffier. Au besoin, nous serons heureux de vous présenter une autre séance d'information.

L'honorable David Macdonald (Rosdale) Je voudrais seulement répondre à votre dernier commentaire sur les dépenses. Je crois que l'une des plaintes les plus courantes des députés portait sur la manière incompréhensible dont les dépenses sont présentées. Je ne prononce pas de jugement sur la présentation de cette année, puisque je ne l'ai pas encore lue, mais je souhaiterais que ceux qui

satisfaisant dans l'examen des dépenses.

M. Al Johnson Vous recevez des montages de documents.

M. Macdonald Je voudrais revenir sur un point que vous avez abordé rapidement et qui, selon moi, constitue un problème essentiel dans notre système moderne de gouvernement, c'est-à-dire toute la question des relations fédérales-provinciales.

L'une des choses qui m'a le plus intéressé, c'est la croissance d'un genre de gouvernement qui n'a pas d'impérabilité, c'est-à-dire le comité fédéral-provincial ou les mécanismes consultatifs fédéraux-provinciaux. J'estime que si nous avions des faits et des chiffres sur les trente dernières années, nous serions surpris de la manière avec laquelle des décisions sont maintenant prises. J'appelle ce nouvel ordre de gouvernement, un gouvernement fédéral-provincial qui n'est ni fédéral, ni provincial, mais les deux à la fois. Je ne parle pas ici de ces rencontres à grand renfort de publicité des Premiers Ministres, mais de ces réunions -- je ne sais pas si je devrais utiliser le mot "secret" -- de ces réunions quotidiennes des Ministres et des fonctionnaires qui, en fait, aboutissent à la formulation d'une politique ou de décisions en matière de dépenses qui sont plus ou moins acceptées sans soulever aux paliers provinciaux ou fédéraux. Nous avons souvent été mis dans une situation curieuse où nous devions adopter des lois après-coup, après la prise de décision de ces mécanismes fédéral-provinciaux. C'est le prix à payer pour la répartition des pouvoirs, je suppose. Mais on n'avait jamais envisagé la création d'un tel troisième palier, et je me demande tout simplement si vous avez des idées là-dessus, parce qu'il n'y a pas beaucoup de façons pour des législatures fédérales ou provinciales de traiter adéquatement ce mécanisme consultatif et décisionnel.

M. Johnson Oui, j'ai une opinion. Aux conférences fédérales-provinciales, les représentants des deux ordres de gouvernement doivent bien comprendre qu'ils échangent de l'influence, qu'ils ne prennent pas de décisions. Pour dire les choses très

gouvernement lui-même. Il faut se demander comment la "nouvelle politique" conditionne les décideurs et modifie l'importance relative qu'ils attachent au bien politique par opposition au bien public. Car la compréhension des institutions et processus de formulation des politiques, que j'ai tenté modestement d'expliquer ce matin, ne saurait être complète que dans le contexte d'une compréhension des forces qui s'exercent sur ces institutions et sur les décideurs qui en font partie.

Enfin, voyons par qui et par quoi les ministres sont influencés dans les décisions qu'ils prennent.

À la Chambre des communes, vous êtes plus conscients que quiconque de l'influence du "processus politique classique" - du caucus, du comité de la Chambre des communes, des députés, du parti, et des électeurs - sur la formulation des politiques. Vous êtes conscients, aussi, de ce qui a un effet sur les rôles de ces institutions : l'effet, par exemple, d'un gouvernement minoritaire sur l'influence du caucus, l'effet des réformes de la Chambre des communes sur l'influence des comités de la Chambre; l'effet de l'imminence d'élections sur l'ensemble des institutions du processus de la politique et des politiques.

Parallèlement à l'influence du processus politique classique, et parfois, de nos jours, dans son ombre, on sent l'influence des institutions qui se sont développées à ses côtés - notamment des provinces et des conférences fédérales-provinciales, qui exercent une nouvelle influence sur les politiques fédérales - et des groupes d'intérêt de divers ordres, qui occupent une place de plus en plus grande dans les affaires publiques. Ces "forces politiques parallèles" ont non seulement accru leur influence, mais elles l'ont fait généralement aux dépens de l'influence des députés individuels, du caucus et du parti.

On pourrait en dire autant de l'influence croissante des instruments de communication qui servent d'intermédiaires entre le public et ses élus et le gouvernement. Je veux parler, bien sûr, des sondages et des médias. Ils jouent désormais un rôle énorme dans le processus politique - en raison de l'attention qu'y accordent les professionnels de la politique. Ceux qui influençaient jadis les politiques - le parti, le caucus, voire les ministres individuels - ont vu les sondages les remplacer, d'une façon non négligeable, comme canaux de la réaction du public aux politiques gouvernementales, voire, parfois, comme l'une des principales influences du programme d'action du gouvernement. Les médias, aussi, et en particulier la télévision, ont fini par prendre une large place dans l'esprit ministériel, et à dominer les processus politique et électoral comme jamais auparavant. Les politologues commencent maintenant à peser et à analyser quelles en ont été les conséquences sur l'influence des institutions de gouvernement, dont la Chambre des communes.

Tout cela a un effet de rétroaction sur le processus de formulation des politiques du

nouvelles dépenses au Conseil du Trésor en même temps que leur budget des dépenses, à l'automne, ou plus tard au cours du processus, s'il y a lieu. Le Conseil du Trésor décide s'il y a lieu de rejeter les nouvelles dépenses proposées, ou de les financer sur le budget du ministère, ou encore d'en faire l'objet d'une provision spéciale dans l'affectation générale des dépenses, ou sur l'une des réserves.

Manifestement, la décision du Conseil du Trésor doit cadrer dans les orientations générales de politique et les orientations budgétaires fixées par le Comité des priorités et de la planification. Et ce dernier comité doit approuver toute utilisation de la réserve d'intervention.

Les ministres individuels ont, toutefois, le pouvoir de décider eux-mêmes de certaines dépenses. Le Conseil du Trésor a effectivement mis au point un plan qui donne une plus grande marge de manœuvre aux ministres dans la prise de décisions - sur une période déterminée - et dans les limites du plan financier pluriannuel. La marge de manœuvre se limite, vous l'aurez deviné, aux petits changements de dépenses à l'intérieur du budget des ministères. Et elle n'est pas à l'abri des nouvelles compressions budgétaires à l'échelle du gouvernement. Mais les ministres ont, néanmoins, cette marge de manœuvre.

Il y a d'autres décisions encore qu'il faut manifestement laisser aux ministres opérationnels, notamment les décisions de programme qui relèvent des pouvoirs statutaires du programme concerné, ou de la loi constitutive du ministère.

Au-delà de ces décisions, les ministres opérationnels jouent le rôle prépondérant dans la réglementation promulguée par le gouverneur général en conseil, ou par les ministres eux-mêmes en vertu de leurs lois. Tous les règlements sont assujettis à l'approbation du Comité spécial du Conseil, qui est un comité spécial du Cabinet. Et, soit dit en passant, vous avez l'occasion, au Parlement, d'examiner les règlements, au niveau de votre Comité des règlements et des autres textes réglementaires, qui est doté de pouvoirs particuliers (beaucoup plus limités que ceux du Comité du Cabinet).

Tout cela est nécessairement très général. Mais j'espère que cela vous donne quand même une idée de l'étendue de la participation directe des ministres, des comités du Cabinet, des ministres des organismes centraux, et du Premier Ministre et du P et P aux différents niveaux de décision.

Quelles sortes de décisions?

- PM/P&P	1. Priorités générales (par ex., Constitution, développement régional)
- PM/P&P/CABINET	2. Principales décisions (par ex., sous-marins nucléaires)
- CONSEIL DU TRÉSOR	3. Nouvelles dépenses mineures (par ex., reconduction de programmes)
- MINISTRES	4. Autres décisions (par ex., subventions)
- FONCTIONNAIRES	5. Décisions de réglementation (par ex., permis de diffuseur)
- ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION	
(en vertu des pouvoirs statutaires du ministre)	

Généralement, toutes les grandes décisions de politique se prennent au niveau du premier ministre et du Comité des priorités et de la planification et sont ratifiées par le Cabinet (selon le graphique que nous avons déjà vu). Mais cela mérite plus d'explications.

Lorsqu'il s'agit de grandes dépenses - et les grandes décisions comportent habituellement de grandes dépenses - c'est nettement le ministre des Finances qui joue le rôle central. Le Comité d'examen des dépenses a aussi un rôle à jouer, mais il est relié de près au ministère des Finances et au Conseil du Trésor, comme je l'ai dit.

Les ministres opérationnels, et je veux dire par là les ministres des ministères responsables des programmes dont il est question, jouent aussi un rôle crucial, plus particulièrement lorsqu'il se prend des décisions en-dehors du contexte budgétaire immédiat. Par exemple, dans les orientations de politique à plus long terme, ou dans leurs propositions de politique à plus long terme, les ministres opérationnels et les comités d'orientation du Cabinet auraient un grand rôle à jouer.

Lorsqu'il se prend de grandes décisions dans le contexte du budget, cependant, c'est le ministre des Finances qui joue le rôle central. Il détermine, après consultation des ministres opérationnels et du Comité d'examen des dépenses, quelles seront les recommandations faites au P et P concernant les

"dépenses du budget et concernant les "recettes". Quelle est l'intensité de la participation des ministres opérationnels à ces décisions? Cela dépend beaucoup de la personnalité du ministre des Finances, et de sa façon de voir la consultation avec ses collègues. Cela dépend aussi de l'approche générale qu'adopte le Premier Ministre dans le cas des grandes décisions et du caractère critique de la décision en cause - et particulièrement de la place qu'elle occupe dans le budget. Manifestement, les points du texte de l'exposé budgétaire sont essentiellement du ressort du ministre des Finances et du Premier Ministre.

Le dernier mot sur les grandes décisions de politique, certes, appartient au Premier Ministre et au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. Ce qui se voit, je l'ai dit plus tôt, dans l'organigramme des comités du Cabinet.

Lorsqu'il s'agit de nouvelles dépenses de moindre importance, cependant, c'est effectivement le Conseil du Trésor qui prend les décisions. Le Conseil du Trésor, soit dit en passant, a été le premier comité du Cabinet à voir le jour -le 2 juillet 1867 - et c'est le seul à devoir son existence à un texte législatif. Dans la pratique, cependant, pour les questions de dépenses, il fonctionne comme une émanation du Comité P et P.

Voici comment il fonctionne. Les ministres opérationnels présentent leurs propositions de

Voilà comment est établi le cadre global de politiques, et comment sont arrêtées les grandes orientations de politique. Manifestement, les principaux rôles individuels reviennent au Premier Ministre, au ministre des Finances, au président du Conseil du Trésor, et aux ministres clés du P et F et du Comité d'examen des dépenses. Et les principales institutions du processus sont le Comité P et F, le Conseil du Trésor et le Comité d'examen des dépenses.

Passons maintenant aux grandes décisions de politique, et à la façon dont elles se prennent.

de dépenses, et le ministre des Finances en tire un cadre budgétaire qu'il recommande au Cabinet. Ce cadre établit ou propose les niveaux globaux de revenus, de dépenses et de déficit que le ministre juge tolérables. En respectant ces niveaux, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor proposent les niveaux de dépenses pour chaque fonction de gouvernement, selon la structure de comités du Cabinet. Du côté des revenus, on utilise des agrégats généraux, et les changements réels d'impôt sont décidés par le ministre des Finances, et approuvés par le Premier Ministre, à l'approche du budget.

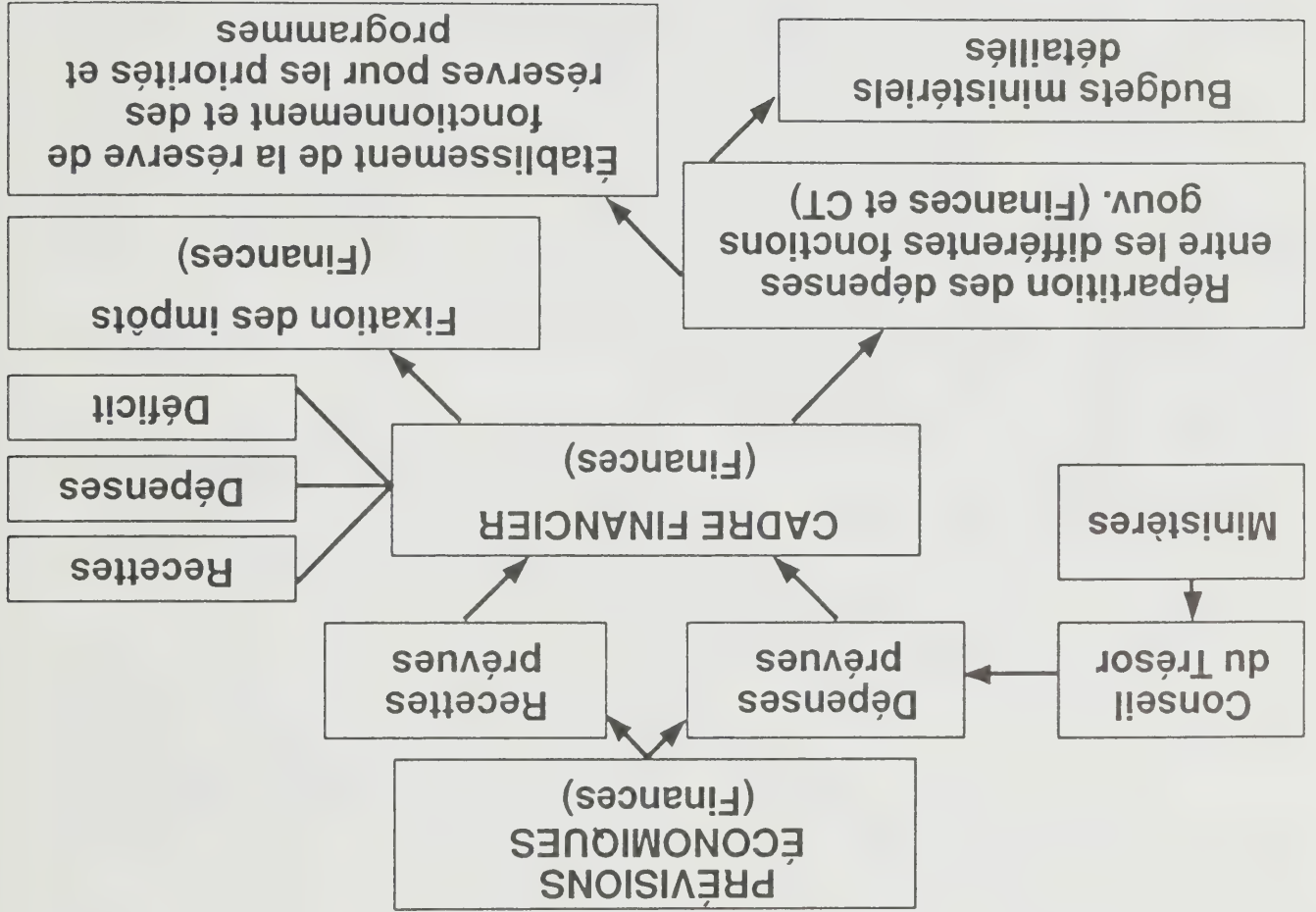
Le "cadre budgétaire", selon son appellation, avec une compréhension des priorités du gouvernement, forme la base des discussions et des décisions du P et F quant aux niveaux globaux des dépenses à fixer pour l'année financière suivante, à l'affectation de ces dépenses aux différents secteurs de dépenses, aux compressions de dépenses à effectuer et aux nouvelles dépenses à prévoir. Les changements d'impôt et les niveaux de revenus sont établis plus tard.

Une fois fixé le cadre budgétaire - y compris les niveaux de dépenses - le Conseil du Trésor et, à certains stades déterminés du processus, le Comité d'examen des dépenses, établissent les budgets détaillés des ministères. Cela se fait toujours dans le contexte de la politique d'ensemble du gouvernement : les ministres s'inspirent pour ces décisions des grandes orientations de politique exprimées au P et F, au Comité d'examen des dépenses, aux comités d'orientation du Cabinet et dans l'ensemble du Cabinet. Les ministres opérationnels ont, naturellement, un rôle très actif à jouer des que sont arrêtés les domaines généraux où il faut chercher à opérer des compressions : ce sont eux qui proposent divers menus pour les réductions de dépenses.

Dans le cadre du processus d'affectation des dépenses, par contre, on établit deux réserves, soit une réserve de fonctionnement disponible pour les changements imprévus et les pressions ou les exigences auxquelles pourraient être soumis les programmes établis (elle est attribuée par le Conseil du Trésor) et une réserve d'intervention disponible pour les changements prévus ou imprévus de politique ou de programme pendant l'année (elle est du ressort du Premier Ministre et du Comité des priorités et de la planification).

Décisions financières

Processus annuel



Genres de décisions

1. Orientations générales des politiques et priorités d'ensemble
2. Principales décisions
3. Nouvelles dépenses mineures
4. Autres décisions mineures
5. Décisions de réglementation

Je voudrais parler de chacun de ces genres en commençant par les orientations générales des politiques et les priorités qui sont établies par le Premier Ministre et le Comité des priorités et de la planification.

Prise de décisions financières (voir tableau à la page suivante)

Il s'agit du grand processus annuel dans le cadre duquel le gouvernement établit ses grandes orientations de politique, et les exprime en termes de dépenses et de revenus, et en termes d'équilibre budgétaire, ce qui revient à dire de déficit. Généralement, cet exercice a lieu en novembre et en décembre, en prévision de la planification financière qui précède le budget. Le tableau *Prise de décisions financières* en présente un schéma.

C'est le ministre des Finances qui déclenche le tout en préparant une prévision économique qui sert de fondement pour la planification de politique et la planification budgétaire en découlant. Il prépare également une prévision de revenus qui s'appuie sur sa prévision de croissance économique et sur la performance de l'économie en général, y compris l'inflation.

Entre-temps, le Conseil du Trésor prépare une prévision des dépenses. Il reçoit des ministères opérationnels leurs prévisions de ce qu'il en coûterait l'année suivante pour maintenir les programmes gouvernementaux dans le même état - sans amélioration de qualité, sans nouveaux programmes - c'est-à-dire pour conserver le statu quo. On combine alors les prévisions de revenus et

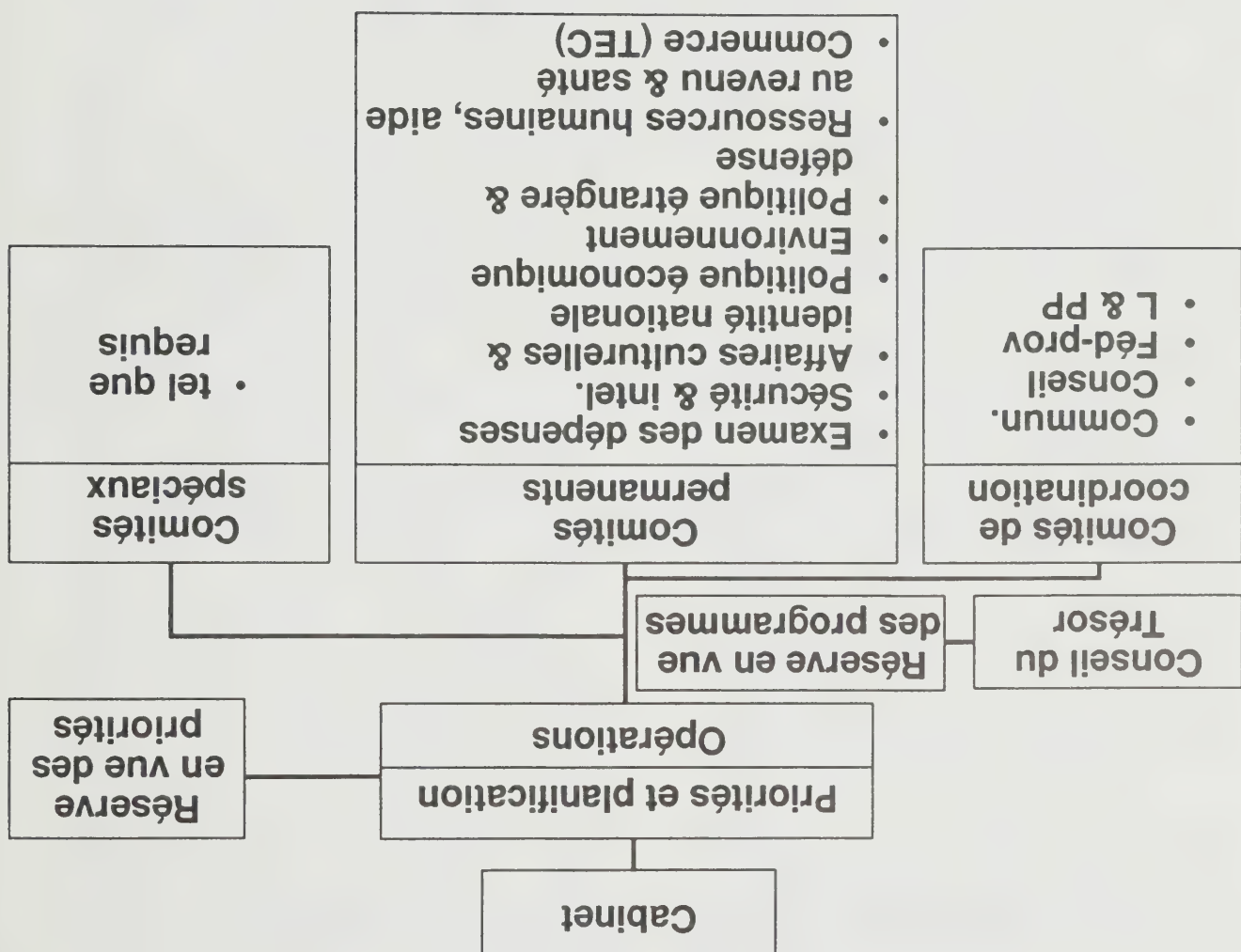
qu'il est décidé collectivement des politiques dont le pays a besoin. C'est là le rôle classique de chacun des Ministres et des comités de politiques du Cabinet. Parallèlement aux délibérations des comités de politiques sur la substance de chaque proposition des Ministres, le Conseil du Trésor et le Ministre des Finances examinent les dépenses que les propositions occasionneraient. C'est sur la base de ces délibérations parallèles que sont formulées les recommandations finales qui vont au Comité des priorités et de la planification.

Il y a, comme le tableau l'indique, d'autres comités du Cabinet; je n'ai parlé que des comités les plus importants dans le processus d'élaboration de politiques. Mais je me dois de faire mention du Comité des relations fédérales-provinciales. Ce comité et le Secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales qui le conseille, sont importants dans le processus d'élaboration de politiques comme leur nom l'indique.

C'était la la structure du processus décisionnel. Mais comment cela fonctionne-t-il dans la réalité? On se rend compte assez rapidement au Gouvernement il s'agit là de la vraie question à laquelle il est difficile de répondre. Cela dépend vraiment - d'abord et avant tout - du Premier Ministre et du Gouvernement au pouvoir, et de la façon dont ils entendent utiliser les structures du Cabinet. Au delà de cela - ce qui n'est pas vraiment mon sujet - l'on doit considérer les genres de décisions qui se prennent pour avoir une certaine idée de la façon dont l'appareil des politiques fonctionne. Il y a bien sûr plusieurs genres ou types de décisions, mais je ne parlerai que de cinq.

politique dans tout le processus.

Le décideur ultime dans tout cela - ou devrais-je dire "l'enténeur" - est évidemment le Cabinet. Son rôle a changé au cours des années, alors que le nombre des comités du Cabinet s'est accru et qu'ils se sont développés. Mais le Cabinet demeure le plus important intervenant constitutionnel et



La structure générale du pouvoir décisionnel est représentée en termes assez simples sur le tableau

Comment le gouvernement décide.

Il y a d'abord le Premier Ministre qui est conseiller et aide par le Bureau du Conseil privé (les conseillers de la fonction publique dans le Bureau du Cabinet), et par le Bureau du Premier Ministre (les conseillers politiques dans le Bureau du Premier Ministre). Etant donné qu'il revient au Premier Ministre de prendre la décision ultime, les bureaux les plus proches de lui sont parmi les plus influents. Le Cabinet et les comités du Cabinet représentent l'ensemble des ministres à qui, à chacun en particulier, le Premier Ministre a délégué les responsabilités du pouvoir, et qui, ensemble, doivent prendre ou appuyer toutes les décisions de politiques. La structure de ces comités et leur rôle sont, il va de soi, essentiels au processus de la prise de décision. Je reviendrai là-dessus tout à l'heure. Il faut d'abord que l'on sache bien qui en plus des conseillers du Premier Ministre donne des conseils à la "collectivité" - le Premier Ministre et le Cabinet, et les comités du Cabinet. Il y a deux conseillers principaux: le Ministre des Finances et le Conseil du Trésor (ils forment le comité du Cabinet sur les finances et l'administration). Ils ont la responsabilité de conseiller le Gouvernement en matière de politiques d'ensemble et de questions de politiques majeures - i.e. sur ce qui transcende les Ministres particuliers et leur ministère. Comment font-ils cela? J'en parlerai tout à l'heure. Pour compléter la description du cadre d'ensemble de la prise de décision, l'on doit considérer que chacun des Ministres joue un rôle - essentiel et continu, et à plus long terme - dans les domaines particuliers de politiques qui leur sont assignés. Ils doivent rendre des comptes au Parlement pour ce qui se fait dans ces domaines de politiques, et ils sont les promoteurs de ce qui devrait être fait dans ces domaines auprès du Cabinet et des Comités du Cabinet.

Où se situent-ils exactement dans l'ensemble de la structure fiscale et des politiques du Gouvernement, et quelle priorité est donnée à leur domaine de politiques est évidemment une question d'importance majeure.

Les comités du Cabinet (voir tableau à la page suivante)

J'aborderai maintenant la structure des comités du Cabinet, dans lesquels et par lesquels les

Ministres, individuellement, tentent d'influencer les politiques.

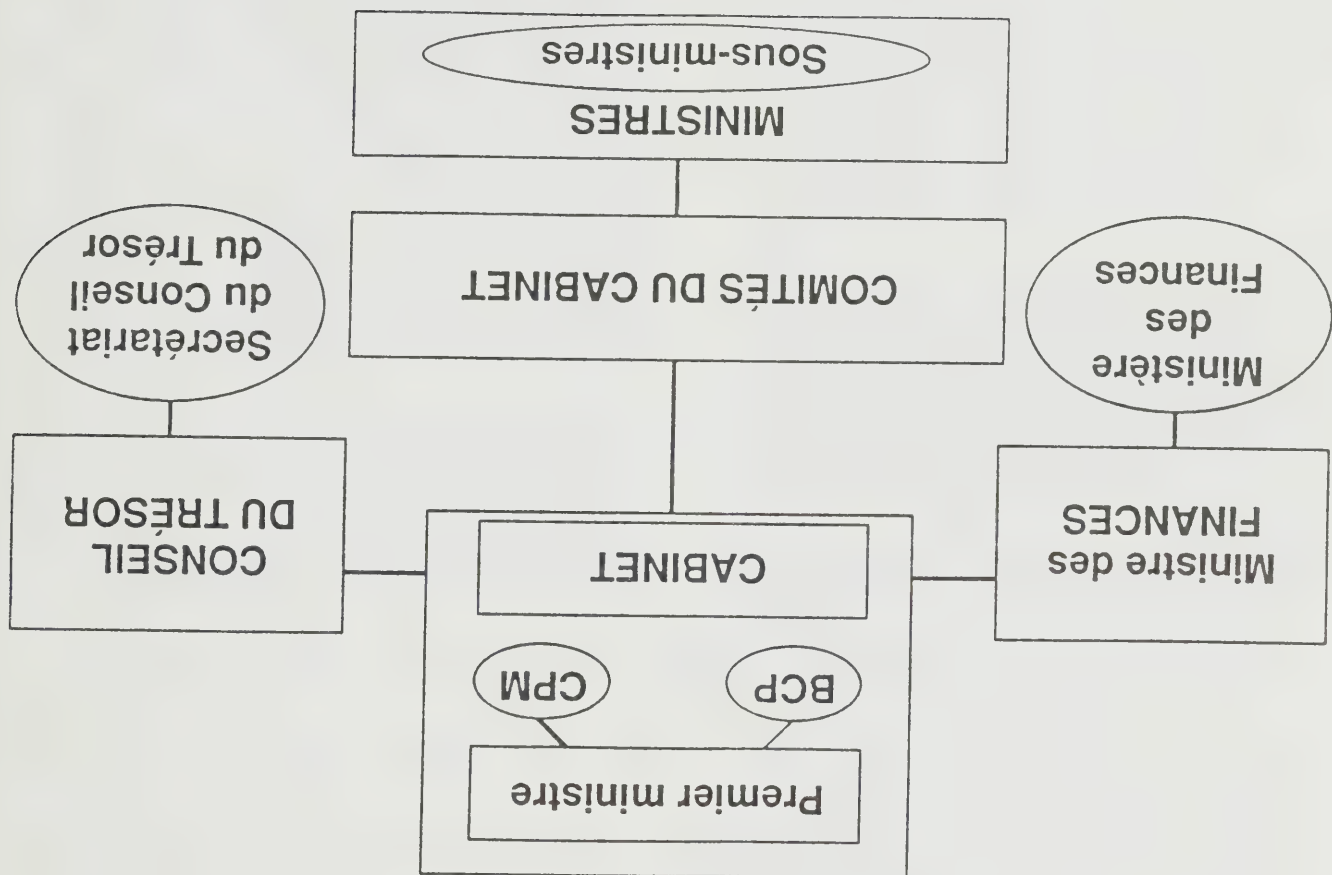
Le comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification est le principal organisme décisionnel dans l'ensemble des comités du Cabinet. Lorsque le Premier Ministre Clark était au pouvoir, Priorités et Planification constituait ce que l'on appelait un "cabinet au sein du Cabinet". C'est le groupe qui, sous la présidence du Premier Ministre, décide des politiques d'ensemble et du cadre fiscal à l'intérieur duquel et par lequel, toutes les politiques sont élaborées, et qui prend les décisions particulières qui sont vraiment importantes (à un niveau plus élevé des politiques et de la politique).

Il y a ensuite le Comité des opérations. Il joue le même rôle central dans la gestion courante des affaires du Gouvernement que joue le Comité des priorités et de la planification dans l'élaboration de politiques. En un sens, en effet, il est un adjoind de ce comité. En troisième lieu, il y a le Conseil du Trésor, qui a deux rôles. C'est le comité responsable des dépenses du Budget, dans le contexte des orientations générales, fiscales et de politiques, établies par le Comité des priorités et de la planification - et je dois le répéter, en suivant de près les conseils du Ministre des Finances. Le Conseil du Trésor est aussi le comité du Cabinet qui est responsable de la gestion de la Fonction publique - de la gestion financière à la gestion des ressources humaines jusqu'à la gestion administrative.

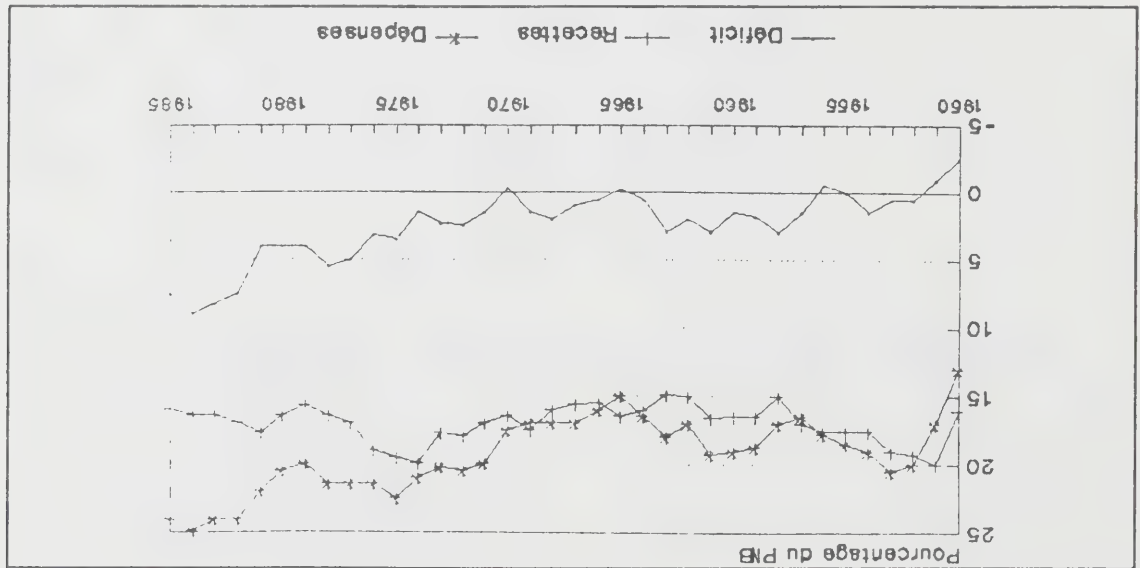
En quatrième lieu, le Comité d'examen des dépenses, établi récemment (1988). Ce comité examine les dépenses majeures du Gouvernement dans le cadre de la préparation du Budget annuel. En tant que tel, il est étroitement associé au Ministre des Finances et au Conseil du Trésor pour conseiller le Comité des priorités et de la planification sur la planification fiscale et des dépenses.

En plus du Comité des priorités et de la planification, et des trois comités centraux qui lui sont si étroitement associés - ceux dont je viens de parler - il y a les Comités du Cabinet responsables de domaines particuliers de politiques. Il y en a cinq: Politique économique; Ressources humaines, aide au revenu et santé (autrefois Politique sociale); Environnement; Affaires culturelles et identitaires; et Politique étrangère et défense. C'est à ces comités que chacun des Ministres soumet ses propositions de politiques et c'est dans ces comités

COMMENT LE GOUVERNEMENT DÉCIDE



Contexte financier: 1950 à nos jours



Un critère plus souvent utilisé pour mesurer la croissance du gouvernement est l'accroissement des dépenses. Cela est bien représenté dans le tableau ci-dessus; il vous indique les dépenses et les revenus en pourcentage du produit national brut. Il s'agit de la manière la plus intelligente d'analyser le rôle de plus en plus important du gouvernement du Canada.

Vous remarquerez que les dépenses représentaient entre 15% et 20% du PNB entre le début des années 50 et le milieu des années 70, mais avec une tendance ascendante à la fin des années 60. En termes absolus, évidemment, les dépenses augmentaient de façon importante. Mais grâce à la croissance économique elles sont demeurées à l'intérieur du 15% à 20% du PNB jusqu'en 1973, et, de fait, sont remontées à 20% en 1979. Au cours des années 80, la situation changea, en termes économiques et fiscal, et les dépenses augmentèrent brusquement, en termes absolus et en comparaison avec le PNB. L'élément revenus de l'équation fiscale est à peu près semblable, excepté que les revenus commencèrent à diminuer au milieu des années 70, et avaient à peine commencé en 1985 à s'élever de leur plus bas point de 1979.

La principale raison de l'augmentation des dépenses du gouvernement et du déclin des revenus du Gouvernement, notamment en 1980, est d'ordre économique: la récession du début des années 80 et le taux lent de la croissance économique, en termes par capita, depuis ce temps. Mais le

gouvernement a lui-même contribué à ces tendances par une plus grande propension à dépenser qu'à imposer - un phénomène qui n'est pas sans être familier au gouvernement - y compris l'indexation des catégories de taux d'imposition et d'exemption au début des années 70, et l'indexation des avantages de sécurité sociale, à peu près en même temps. Les tendances des revenus et des dépenses, prises ensemble, sont représentées dans la ligne du déficit au bas du tableau. Cette ligne commença à indiquer une tendance inquiétante au milieu des années 70.

Comment le gouvernement décide (voir tableau à la page suivante)

Passons maintenant au deuxième volet de mon exposé, à savoir qui prend les décisions au gouvernement du Canada. La réponse générale à cette question est connue de tous.

Il s'agit du Premier Ministre et des ministres. Cela ne fait aucun doute. Mais quelles personnes et quels facteurs les influencent? Voilà une autre question cruciale que je traiterai à la fin de mon exposé. Mais ce sont les Premiers Ministres et les ministres qui prennent les décisions.

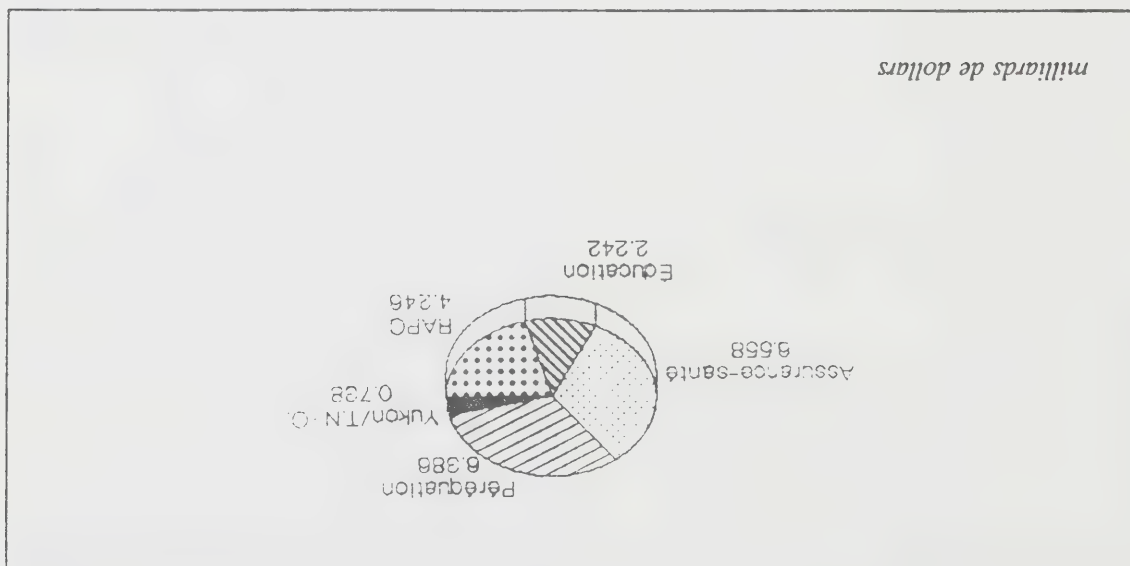
Et puis, au-delà des organismes de réglementation, on trouve les règlements du Gouverneur en conseil et les règlements ministériels, comme les règlements sur la Santé et la sécurité et les règlements sur l'environnement, les règlements en vertu de la Loi sur les banques, et les règlements émis par le ministère de la Consommation et des Corporations.

Je pense utile, afin de mieux décrire le caractère des activités fédérales, de dire un mot sur ce qui différencie les gouvernements provinciaux du gouvernement fédéral. Au niveau provincial, la majorité des dépenses sont faites pour les services: les services sociaux, les versements aux écoles, les versements aux hôpitaux. Tout est très proche du public. Tout aussi proche du public, on trouve les dépenses pour les routes et les travaux publics et les dépenses en immobilisation.

Au gouvernement du Canada la situation est différente. Les dépenses du gouvernement sont les paiements de transfert aux gouvernements et aux particuliers, et une variété de services publics fédéraux qui sont de nature différente, de façon générale, des services des gouvernements provinciaux.

Disons maintenant un mot de la croissance du gouvernement au fil des années. Il existe plusieurs manières de la mesurer, dont l'une consiste à regarder la taille des cabinets. En 1938, il y avait 16 ministres, 27 en 1968 et 40 en 1988.

Transferts aux gouvernements 1987-88



Les transferts faits aux gouvernements, quant à eux, sont constitués de deux éléments: les paiements de péréquation et les contributions aux programmes fédéral-provinciaux. Les paiements de péréquation sont destinés, comme nous le savons tous, à égaliser les revenus des provinces afin d'avoir une norme nationale acceptable qui permet aux provinces de donner des services adéquats dans tout le pays. Ces paiements s'élèvent à 6,4 milliards de dollars. L'assurance-maladie, le plus important programme à frais partagés, représente 6,5 milliards de dollars. Le Régime d'assistance publique du Canada selon lequel les dépenses provinciales pour les services d'aide sociale et de bien-être sont partagées avec le Gouvernement du Canada s'élèvent à 4,2 milliards de dollars. Viennent ensuite les paiements de 2,2 milliards de dollars qui sont désignés pour l'enseignement post-secondaire mais qui ne sont plus liés, même indirectement, aux dépenses provinciales en éducation post-secondaire. Enfin 0,75 milliard de dollars au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest.

Selon les chiffres de 1987-88, 37% des dépenses étaient consacrées aux programmes fédéraux ou services publics fédéraux. Voici des programmes auxquels sont consacrées des sommes de plus de deux milliards: Défense nationale, 10,5 milliards de dollars; Transports Canada, 4,7 milliards; l'aide au

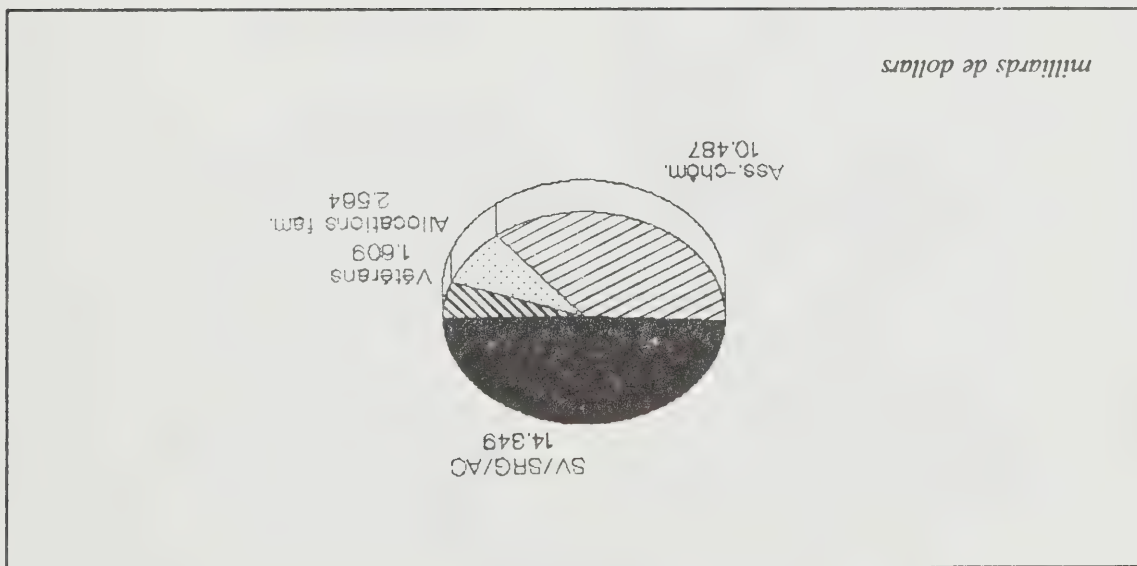
Il est important de mentionner, dans ce contexte des dépenses de programmes, les organismes fédéraux de réglementation parce que toutes les activités du gouvernement ne donnent pas lieu à des dépenses de fonds. Vous connaissez les principaux organismes de réglementation: le CRTC qui régit les télécommunications et la radiodiffusion, la Commission nationale des transports, et le Conseil national de l'énergie.

Cela vous donne une idée des types de services publics que rend le gouvernement du Canada.

Voici quelques exemples de programmes qui reçoivent des sommes inférieures à 2 milliards de dollars: le programme des grains et oléagineux, 1,7 milliard de dollars; le programme agro-alimentaire, légèrement inférieur à ce montant; les programmes de création d'emploi de la Commission d'assurance-chômage, 1,5 milliard; le transport des grains de l'Ouest, 900 millions de dollars; pour maintenir Radio-Canada, les deux chaînes de télévision et les quatre réseaux de radio, 900 millions de dollars. La Gendarmerie royale reçoit environ 900 millions de dollars et le Service correctionnel, 800 millions de dollars.

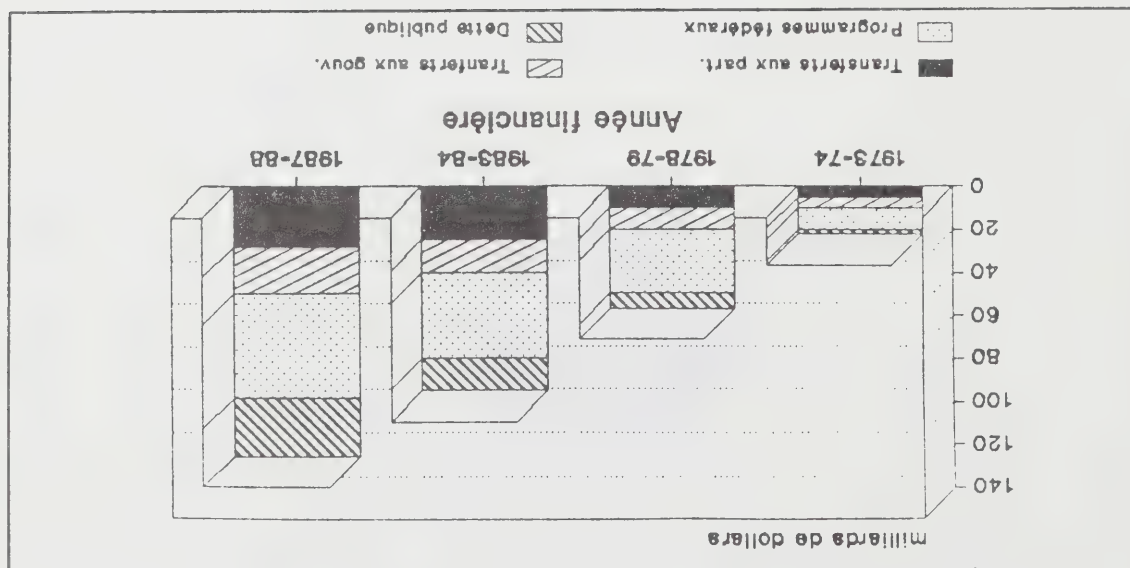
Il est important de mentionner, dans ce contexte des dépenses de programmes, les organismes fédéraux de réglementation parce que toutes les activités du gouvernement ne donnent pas lieu à des dépenses de fonds. Vous connaissez les principaux organismes de réglementation: le CRTC qui régit les télécommunications et la radiodiffusion, la Commission nationale des transports, et le Conseil national de l'énergie.

Transferts aux personnes 1987-88



En ce qui a trait aux transferts aux particuliers-
en grande partie les prestations de sécurité sociale
aux Canadiens - vous verrez que la pension de
vieillesse, le supplément de revenu garanti et
l'allocation de conjoint comptent pour 14 des 125
milliards de dollars de dépenses. En 1987-1988:
environ 10 milliards de dollars à la pension de
vieillesse; un autre 10 milliards de dollars à
l'assurance-chômage; les allocations familiales - il
est important de le noter, ne comprennent pas les
crédits d'impôt pour enfants - 2,5 milliards de
dollars; le reste va aux anciens combattants, soit 1,6
milliard de dollars. Tout cela représente 23% de
l'ensemble des dépenses.

Dépenses fédérales Quatre catégories majeures



Je ne ferai référence qu'aux chiffres de 1987-1988. En 1987-1988, on distingue quatre catégories majeures de dépenses. La première, les versements de sécurité sociale aux Canadiens, appelés "paiements de transfert" à des particuliers, constituent 22 à 23% de l'ensemble des dépenses, soit 125 milliards de dollars cette année-là. Ce sont ensuite les paiements faits aux provinces, aux territoires et aux gouvernements provinciaux, pour appuyer les services publics provinciaux dans tout le Canada. Ils constituent environ 17% de l'ensemble des dépenses. Les programmes fédéraux ou services publics fédéraux, quant à eux, constituent 37% des dépenses. Le fameux intérêt sur la dette publique constitue 23%.

Le processus décisionnel

Al W. Johnson

Commençons par le type et le niveau de gouvernement. Comme M. Roger Tassé l'a expliqué, la Constitution établit les "frontières" -- pour utiliser un terme simple -- à l'intérieur desquelles fonctionnent le Parlement et le gouvernement. Ce sont d'abord les frontières entre les pouvoirs du Parlement et ceux des législatures provinciales - la répartition des pouvoirs. Ce sont ensuite les limites établies aux pouvoirs du Parlement en vertu de la Charte. Selon moi, la meilleure manière d'expliquer comment les gouvernements nationaux du Canada ont utilisé ces pouvoirs - ce qu'ils ont institué - consiste à observer les dépenses budgétaires qui sont indiquées dans le tableau qui suit.

Il y a très longtemps que j'ai eu l'occasion de me présenter devant des députés. Mais j'ai eu de longues et agréables années d'expérience avec les députés. Je me souviens du temps où l'un de vous aujourd'hui, David MacDonald, répondait au nom de Radio-Canada à la Chambre des communes alors que je me présentais fréquemment devant les comités parlementaires. C'était une période agitée, mais toujours très intéressante.

Dans mon premier emploi important au gouvernement de la Saskatchewan vers 1950, j'étais chargé du recrutement et de la formation des meilleurs étudiants diplômés que nous faisions venir à la fonction publique de la Saskatchewan. Ces étudiants provenaient de toutes les régions du pays. L'une des exigences de notre programme de perfectionnement consistait en leur présence à l'assemblée législative lors des débats des députés sur les questions de politique et sur le gouvernement. Nous avions deux raisons de faire cela: d'abord, donner aux recrues l'occasion d'entendre les députés de l'assemblée législative exposer leurs points de vue; ensuite, leur permettre de découvrir comment les députés allaient au fond des problèmes et les exprimaient de façon très simple. Ce qui n'a pas toujours été le fort des bureaucrates!

Si je peux, de quelque façon, vous montrer aujourd'hui ma gratitude, j'en serai heureux.

J'ai été invité à m'entretenir avec vous sur la manière dont les décisions sont prises au gouvernement du Canada. À cet effet, j'ai trois tâches différentes: d'abord, parler un peu du type de gouvernement et du niveau auquel les décisions sont prises; puis, vous entretenir des genres de décisions prises à Ottawa et de leurs auteurs; enfin, examiner brièvement une question qui a tout autant d'importance, à savoir ce qui influe sur les Ministres lorsqu'ils prennent leurs décisions.

apport linguistique et culturel différent, peut accepter politiquement une telle situation.

Une voix Est-ce que la même interprétation prévaudrait si le rapatriement avait changé les pouvoirs entre le fédéral et les provinces sur des questions de juridiction provinciale?

M. Tassé Oui, c'est la même règle. Il y aurait eu au fond la même incertitude et je pense que les mêmes règles dont je viens de parler se seraient appliquées effectivement. Il y a une disposition dans l'accord de 1982 qui a modifié la répartition du pouvoir. Ce changement en faveur des provinces, en matière de ressources naturelles, fut-il survenu en sens inverse, aurait posé d'autres sortes de problèmes évidemment.

était la suivante : l'assemblée législative du Québec a-t-elle un droit de veto pour empêcher l'adoption du document de rapatriement, à savoir la Loi constitutionnelle de 1982? La Cour suprême a conclu dans une décision d'importance cruciale que le Québec n'avait pas ce pouvoir.

M. Casey. Merci.

M. Eugène Bellemare (Carleton--Clouester) Pour poursuivre la discussion de mon collègue, pour rendre cela un peu simpliste comme non-notaire et non-avocat, j'ai toujours compris qu'un document légal n'avait de validité que pour ses signataires.

Dans le cas de 10 ou 11 signataires, dans le cas d'une province qui n'a pas signé, comment peut-on imposer au Québec, ou vice-versa, d'accepter les clauses du document. Faisons abstraction de la Constitution, même d'un règlement national, voyons seulement le document légal.

Si je discute avec vous d'acheter, disons, une propriété et que je refuse de signer le contrat d'achat, je n'ai à assumer aucune responsabilité pour l'hypothèque de cette maison. Je n'ai pas signé! Alors, je ne comprends pas comment on peut forcer une province à acquiescer à une entente constitutionnelle.

M. Tassé. Oui, c'est une question qui a été beaucoup débattue. Certaines personnes prétendent qu'il existe une telle chose qu'un contrat confédératif. Qu'il y ait, d'une part, disons le Canada anglais ou les provinces anglophones de l'époque en 1867, et de l'autre, les autorités provinciales du Québec. La théorie du pacte confédératif n'a pas été retenue, en tout cas, comme étant partie de nos lois. Il y a des personnes qui prétendent que les arrangements confédératifs de nature politique comportaient une entente entre les deux sociétés, entre les représentants francophones, qu'on retrouvait principalement au Québec, et les provinces anglophones.

Cette théorie n'a pas été retenue par les tribunaux. La difficulté, provient du fait qu'en 1867, les parties constituanes de la Fédération, lorsqu'elles ont demandé à l'autorité britannique d'adopter une loi, n'ont prévu aucun mécanisme qui permettrait de modifier cette loi. C'est vrai qu'à la suite de pourparlers, de conférences -- Charlottetown, Québec, -- un consensus a été adopté par la législature de Westminster. Mais l'autorité suprême, légale, demeurait toujours à Westminster. Et ça, c'était dans un régime de 1867

alors que le Canada était un Dominion, une colonie de l'Angleterre; ça pouvait se comprendre.

Mais, dès le début des années 1900, spécialement autour des années 30, avec l'indépendance accrue que les colonies se donnaient ou que la mère-patrie leur reconnaissait, ce pouvoir, cette autorité qui demeurait à Londres était incongrue, ça reflétait mal la réalité. Alors on a tenté, nous, Canadiens, de nous entendre sur une formule d'amendement. On n'a jamais réussi. Tous les Premiers Ministres depuis 1930 l'ont tenté. Certains disaient: "Ça devrait être l'unanimité des provinces"; D'autres disaient: "Mais non, on ne peut pas mettre le Canada, la réforme constitutionnelle du Canada dans une camisole de force où chacune des provinces, quelle que soit son importance, quelle que soit sa population, quelle que soit son histoire, aurait un droit égal". Ce débat a duré pendant des années. Mais en définitive, il n'y avait personne qui avait l'autorité de dire: "Si vous voulez effectuer un changement à notre Constitution, voici la règle, voici la formule qu'il faut suivre". C'est en grande partie à cause de cette incertitude et de l'incapacité des politiciens de s'entendre que la Cour suprême a dû éventuellement s'en mêler.

La Cour suprême nous a dit que, légalement, il n'est pas nécessaire d'avoir le consentement de toutes les provinces. Qu'il doit y avoir un consentement suffisant de l'ensemble des régions et provinces du pays avec l'autorité fédérale. La Cour a donc rejeté la théorie de l'unanimité. Mais alors, est-ce que c'était cinq provinces, six provinces? Lesquelles provinces? La Cour suprême ne s'est pas prononcée. Mais il est arrivé que neuf provinces ont donné leur assentiment. Quand la question est revenue devant elle, la Cour suprême a dit: Il y a neuf provinces sur 10 qui ont donné leur consentement et nous ne croyons pas que le Québec ait un droit de veto.

Alors, c'est ce qui a permis à l'accord de 1982 de survivre. Évidemment certains gens rappellent que les autorités politiques, les élus du Québec en 1982, ont adopté à l'unanimité des membres de l'Assemblée législative, une résolution qui rejetait l'Accord de 1982. Québec est sans aucun doute lié par la loi de 1982. Ce n'est pas une question juridique ou constitutionnelle dans le sens étroit du mot. La question est de savoir si une province qui a une place aussi importante dans la confédération canadienne, à cause de son histoire, à cause de son

Questions et réponses

M. Bill Casey (Cumberland-Colchester) Il y a quelque chose que je ne comprends pas au sujet de la Constitution de 1982. Elle aurait dû être une entente entre dix provinces et le gouvernement fédéral, mais une des provinces n'a pas signé la Constitution. Les autres provinces ont-elles le pouvoir d'imposer cette série de règles à la province qui n'est pas signataire? Et si elles ne l'ont pas, quelle série de règles doit s'appliquer à cette province-là?

M. Tassé Il s'agit d'une question importante et très intéressante. Je pense que, pour vous répondre, il faudrait que je dise quelques mots sur la situation qui prévalait après 1867. J'ai mentionné que lorsque la Loi constitutionnelle de 1867 a été adoptée, le parlement de Westminster s'est réservé le droit de modifier la Constitution du Canada. En effet, pour pouvoir modifier la Constitution, il fallait passer par Westminster, à Londres. Il n'y avait pas d'autre moyen. Le Royaume-Uni était légalement dépositaire de tous les pouvoirs juridiques et constitutionnels.

Avec l'indépendance de plus en plus grande que nous avons connue au Canada au fil des années, il était devenu tout à fait incohérent pour un pays indépendant que le pouvoir de modifier notre Constitution demeure au Royaume-Uni.

Toutefois, il existait un grand nombre d'incertitudes quant à la manière dont les changements pouvaient être apportés à la Constitution. Fallait-il l'unanimité? Suffisait-il que la majorité des provinces s'entendent? Quelles provinces? Et vous vous souviendrez que M. Trudeau, dans le gouvernement libéral de la fin des années 70, a décidé que le temps était venu d'agir. Vous vous rappellerez qu'au moment où M. Trudeau avait présenté sa résolution au Parlement la question avait été soulevée, à savoir s'il avait le pouvoir de procéder de façon unilatérale.

Finalement, la question s'était rendue jusqu'en Cour suprême. Celle-ci a décidé, qu'en réalité, cette démarche était conforme au droit, que M. Trudeau pouvait procéder comme il le proposait, mais qu'il ne respectait pas la convention, l'une des sources de la Constitution du Canada. En effet, cela n'était pas conforme à la convention, c'est-à-dire qu'il ne pouvait procéder avec l'appui de deux

provinces seulement. L'unanimité n'était pas nécessaire, mais la Cour n'a rien dit du nombre de provinces qu'il fallait: 5, 6 ou 8.

M. Casey Mais, la clé, c'était ...

M. Tassé Finalement, elles étaient neu.

M. Casey Mais la clé, c'était la concurrence avec le parlement britannique.

M. Tassé C'est parce que la loi de 1867 était une loi du Royaume-Uni. Il fallait faire adopter un nouveau mécanisme afin de réaliser deux choses : enlever dorénavant au Parlement, celui du Royaume-Uni, tout pouvoir en ce qui concerne notre Constitution et, en même temps, la rapatrier, comme nous l'avons dit. Dans un même temps, prévoir donc un mécanisme qui serait entièrement canadien pour modifier la Constitution au Canada. C'est pourquoi, en 1982, ces deux choses ont été faites. Le Royaume-Uni n'a désormais plus de rôle à jouer en ce qui concerne notre Constitution, et le Canada possède un nouveau mécanisme accepté par l'ensemble, par les membres de la fédération canadienne pour modifier la Constitution à l'avenir.

M. Casey Qui l'a contesté devant la Cour suprême? Je ne m'en souviens pas. Qui a contesté le droit du gouvernement d'imposer la Constitution à la province qui refusait de signer?

M. Tassé Il y a eu deux étapes. La première a été marquée par l'intervention d'un certain nombre de provinces. Tout d'abord, il y a eu un renvoi au Manitoba, un renvoi à Terre-Neuve et un renvoi au Québec, où l'on a demandé à la Cour d'appel de décider de la légalité ou de la légitimité d'une démarche comme celle que le gouvernement fédéral proposait à ce moment-là. La série de causes a abouti à la décision de la Cour suprême selon laquelle la légalité était respectée mais la convention, elle, ne l'était pas.

Plus tard, il y a eu un autre renvoi que le gouvernement du Québec a porté devant la Cour d'appel du Québec et qui a abouti à une autre décision de la Cour suprême où la question posée

Je me rends compte que le temps passe, et il me reste deux sujets importants à traiter : les Ministres de la Couronne et le Premier Ministre. Même si mes collègues s'y pencheront, je ne peux m'empêcher, étant donné les fonctions que j'ai exercées dans la Fonction publique lorsque j'étais sous-procureur général, de dire un mot et peut-être deux, du rôle critique du procureur général dans le système de gouvernement qui nous régit.

Le Ministre de la Justice est ex-officio procureur général et le procureur général comme tel n'est pas membre du Cabinet. C'est la même personne qui participe aux délibérations du Cabinet, mais le procureur général comme tel n'est pas membre du Cabinet. C'est une distinction qui peut vous paraître subtile mais qui est importante et qui souligne, à mon avis, le caractère spécial du rôle et de la fonction de procureur général.

La fonction de procureur général qui nous vient des meilleures traditions britanniques est responsable d'assurer la bonne administration de la justice et la conformité des actions du gouvernement avec la législation et la Constitution. Je vous mentionnais tantôt que, dans notre régime, la primauté du droit est vitale dans les activités gouvernementales et parlementaires. Le procureur général a pour fonctions d'aviser, de conseiller ses collègues pour assurer que la conduite des affaires publiques se fasse dans le respect de la Loi et de la Constitution.

Ce rôle est particulièrement important dans le cas de l'administration du droit pénal. Le procureur de la couronne est responsable -- et c'est là que réside la grande différence avec un Ministre de la Couronne -- le procureur général doit répondre de ses décisions et de ses actions au Parlement seul. Il n'est comptable envers personne d'autre, ni envers le Premier Ministre ni envers le Cabinet. Il est discuté au sein de comités du Cabinet ou au Cabinet. Bien sûr, ce serait pure folie pour lui, le procureur général, de ne pas tenir compte d'avis qui pourraient être importants aux fins de décisions qu'il doit prendre.

Ce n'est pas parce qu'il existe une preuve que le procureur général ou ses officiers doivent nécessairement tenter des poursuites. Il n'y a pas d'automatisme dans l'administration de la Justice. Il est très approprié, sinon nécessaire, que le procureur général, dans l'exercice de ses fonctions comme il se doit, tienne compte des différents

éléments qui composent l'intérêt public. Il peut, et même il doit consulter pour bien comprendre les facteurs qui viennent imprimer ou influencer des décisions prises dans l'intérêt public. Il consulte les collègues qui ont des responsabilités dans les domaines de la sécurité nationale, du transport ou de la concurrence, avant de prendre des décisions qui affectent l'administration des affaires publiques dans ces domaines. Il peut, parfois il doit, consulter le Premier Ministre, mais en dernier ressort, la décision qui relève du procureur général est la sienne propre.

En d'autres termes, le principe de la solidarité ministérielle ne joue pas dans le cas du procureur général. Dans l'exercice de ses fonctions, de son autorité concernant l'administration de la justice pénale, il est seul à rendre compte au Parlement.

Cette grande tradition -- que nous avons conservée dans notre droit et qui assure l'administration d'une justice qui n'est pas partisane mais fondée sur les intérêts publics supérieurs de la nation en conformité avec la Constitution et les législations pertinentes -- nous vient du régime britannique.

Le Premier Ministre

- C'est à lui qu'il incombe d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale;
- La nomination des Ministres et des Sous-ministres;
- La définition des mandats ministériels et l'organisation gouvernementale;
- Un mécanisme fondamental de concertation: le conseil des Ministres et ses comités;
- Un corollaire: le principe de la solidarité ministérielle.

Le temps presse et je devrai m'arrêter ici. J'espère que ces propos auront permis la démystification de certaines notions que l'on retrouve lorsque l'on parle de la Constitution et du contexte constitutionnel dans lequel les affaires de l'Etat sont gérées. Ce contexte est, à mon avis, fort complexe. Il serait sûrement plus simple de pouvoir recourir à un document unique: la Constitution du Canada. Mais ce n'est pas le cas. C'est peut-être aussi parce qu'elle s'est abreuver à plusieurs sources, qu'elle a fait preuve de cette souplesse et de cette capacité d'adaptation, que nous avons pu, avec la même Constitution qui date de 1867, bâtir le Canada d'aujourd'hui.

vous parler aujourd'hui parce qu'il s'agit d'un pouvoir plutôt académique dans les circonstances actuelles, et que le gouverneur général n'exerce que dans le cas où aucun parti en Chambre ne commande la confiance de la majorité. Ce rôle est important et a été exercé de temps à autre.

La Reine détient une double autorité : l'autorité fédérale et l'autorité provinciale. Dans les procédures ou dans les contrats, nous voyons l'expression "la Reine aux droits du gouvernement fédéral", ou "la Reine aux droits du gouvernement provincial".

En apparence donc, à la lecture des documents constitutionnels, la Couronne, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur à l'échelle provinciale, ont des pouvoirs importants. Il n'est même pas question, comme je vous le mentionnais plus tôt, du Premier Ministre, du Cabinet ou des partis politiques. Mais en réalité, le Premier Ministre, à l'échelle fédérale ou provinciale, comme chef du parti majoritaire à la Chambre des communes ou à l'Assemblée législative des provinces, est le maître d'œuvre des fonctions exécutives, administratives, et législatives de l'État. Cette concentration de pouvoirs permet une intégration plus facile des objectifs de l'État que dans un régime présidentiel où peut exister entre l'administration et le président d'une part, et le pouvoir législatif et le Congrès d'autre part, un manque de cohésion dans l'élaboration et la poursuite d'objectifs de société, en théorie tout au moins.

Le principe de la suprématie du Parlement

- Le pouvoir ultime de l'État est exercé par le Parlement;
- L'impuissance des tribunaux devant les actions légitimes du Parlement;
- Le partage des pouvoirs impose des limites; Les nouvelles limites imposées par la Charte canadienne des droits et libertés;
- Pouvons-nous parler de gouvernement par les juges?

La suprématie du Parlement puise son principe dans l'expression de la volonté suprême des élus. En théorie, le Parlement dans sa sphère de responsabilités et d'autorité a un pouvoir absolu. On m'a enseigné à la faculté de Droit qu'il était loisible au Parlement de changer un homme en femme. Il n'appartient pas aux tribunaux de décider de la sagesse des décisions législatives du

Parlement mais plutôt aux électeurs de porter un jugement sur la sagesse des décisions qui sont prises par le Parlement dans sa sphère de responsabilités.

Le partage des pouvoirs impose une limite importante dans un régime fédéral. L'autorité fédérale ne peut compléter sur les pouvoirs de l'autorité provinciale et vice versa.

Il appartient aux tribunaux de déterminer s'il y a empiètement de part ou d'autre. Une nouvelle limite a été imposée à l'autorité suprême du Parlement par l'adoption de la Charte canadienne des droits et des libertés en 1982 pour protéger de façon solennelle certaines libertés et droits fondamentaux.

Pouvons-nous, depuis l'adoption de la Charte canadienne, parler de gouvernement par les juges? Les juges de la Cour suprême n'ont pas recherché cette responsabilité de déterminer s'il y avait conformité dans les actions des parlements fédéral ou provinciaux avec les principes de la Charte de 1982, les représentants des différentes autorités fédérales et provinciales qui ont confié cette responsabilité aux tribunaux et principalement à la Cour suprême. Au fond, ce que les constituants ont alors décidé, c'était de confier à la Cour, aux juges, la responsabilité de les rappeler à l'ordre lorsque leur action n'est pas conforme aux prescriptions de la Charte. Dans ce contexte, il ne relève pas des tribunaux mais de la Cour suprême d'effectuer des choix politiques. Le seul rôle des tribunaux est d'indiquer, et c'est un rôle important dont je ne veux pas minimiser le caractère, s'il y a conformité avec la Charte.

Et dans certains cas, si les tribunaux agissent comme ils l'ont fait dans la cause Morgentaler, c'est que la Loi, celle de 1968, était déficiente au plan des principes reconnus par la Charte. En annulant la législation de 1968, les tribunaux ont renvoyé la question au Parlement pour qu'il décide s'il y a lieu d'adopter une loi qui cette fois, espérons-le, serait conforme aux principes de la Charte.

Les Ministres de la Couronne

- Leurs responsabilités politiques;
- Leurs responsabilités statutaires;
- Le principe de la responsabilité ministérielle;
- Le cas particulier du Procureur général - et l'administration de la justice.

Mais l'État, c'est qui?

- La Reine et le pouvoir exécutif;
- La Reine et le pouvoir législatif;
- La Reine et le Gouverneur général;
- La Reine (ou le G.G.) agit toujours sur avis du conseil des Ministres;
- Un pouvoir résiduaire important;
- La couronne fédérale et la couronne provinciale.
- Au-delà de l'apparence: la réalité!

En vertu de la Loi de 1867, la Reine détient le pouvoir exécutif. C'est ce qui explique que les procédures judiciaires contre le gouvernement fédéral, le gouvernement central, sont prises contre la Reine ou au nom de la Couronne. Les conventions contractuelles du gouvernement sont aussi faites au nom de la Couronne. Des ministères, comme tels, n'ont pas d'existence juridique, n'ont pas de personnalité juridique.

Aussi l'adoption d'une loi requiert non seulement l'approbation à la fois de la Chambre des communes et du Sénat, mais aussi la sanction royale. C'est là aussi que l'on retrouve le rôle important de la Reine. La personne qui est la Reine d'Angleterre est toujours aussi la Reine du Canada. En pratique, c'est le gouverneur général qui agit au nom de la Reine, au nom de la Couronne, tant en ce qui concerne la fonction exécutive que législative.

En vertu du principe de gouvernement responsable, la Reine ou le gouverneur général n'agira que sur avis, une façon polie de dire, sur la direction ou à la direction du Premier Ministre ou du Ministre ou du Cabinet qui ont la confiance de la majorité des membres de la Chambre des communes.

On peut voir comment a évolué le régime de gouvernement britannique, d'une époque où la Couronne détenait un pouvoir absolu vers un système de gouvernement responsable où la Couronne détient nominalement toujours le pouvoir mais ne peut agir que sur l'avis de ses Ministres aussi longtemps qu'ils ont la confiance de la Chambre des communes. Il existe un pouvoir résiduaire important dont je n'ai pas l'intention de

majorité que lui apporte généralement le parti qu'il dirige. Dans le cas contraire, nous sommes en situation de gouvernement minoritaire.

Le Premier Ministre et son parti ne sont pas élus pour un terme fixe, même s'il y a un maximum à la durée de son gouvernement. S'il est défait en Chambre sur une question d'importance, il y aura habituellement des élections générales.

Le Premier Ministre, par l'autorité qu'il commande en Chambre, est aussi en position de force quant à la fonction législative du gouvernement. Le Premier Ministre et ses collègues du Cabinet se trouvent ainsi, dans la réalité des choses, maîtres d'œuvre non seulement de la fonction exécutive, une des branches, une des fonctions fondamentales de l'État, mais aussi de la fonction législative. C'est là une des grandes différences entre notre forme de gouvernement et celle des États-Unis.

À Ottawa, au cours des dernières années, des efforts considérables ont été faits pour revaloriser et renforcer le rôle et l'influence des comités de la Chambre dans la conduite des affaires de l'État et aussi dans la préparation et l'élaboration des projets de loi.

Les comités du Congrès des États-Unis, soit de la Chambre des représentants ou du Sénat, sont évidemment une source d'influence importante parce que ces comités font habituellement un travail de qualité, un travail en profondeur qui influence grandement la conduite des affaires américaines. Mais, à mon avis, il restera toujours une différence fondamentale entre la situation canadienne et la situation américaine, en ce sens que le président américain n'a pas de comptes à rendre au Congrès et qu'il n'est pas non plus en mesure d'y imposer sa volonté, sauf dans les circonstances limitées où il peut imposer son veto. Bien sûr, pour atteindre les objectifs de son gouvernement, le président a intérêt à entretenir de bonnes relations avec le Congrès. Son sort n'est cependant pas aussi étroitement lié à celui du Congrès que le sort du Premier Ministre ou de ses Ministres est lié au sort de son parti en Chambre en régime britannique et canadien.

La Constitution canadienne est de style parlementaire

- J.-J. Rousseau et la séparation des pouvoirs;
- Le régime présidentiel;
- Le régime parlementaire et l'effacement de la séparation entre le législatif et l'exécutif;
- Le Premier Ministre et son cabinet
- Et les comités parlementaires!

Notre système de gouvernement est de style parlementaire, et je voudrais ici le distinguer principalement du système de gouvernement de style présidentiel. Jean-Jacques Rousseau avait préconisé un régime de séparation des trois grands pouvoirs de l'Etat comme garantie de bon gouvernement des sociétés. Cette séparation à l'état pur des trois pouvoirs de gouvernement, nous la retrouvons dans le régime présidentiel. Je m'attarderai ici principalement aux pouvoirs législatifs et exécutifs.

Dans le type de régime présidentiel, le président, à la manière américaine, détient le pouvoir exécutif, il est le chef de l'Etat. C'est lui qui est responsable de l'administration, de la conduite des affaires de l'Etat américain. Il n'exerce aucune fonction législative sauf, peut-on dire de façon négative, par veto qu'il peut s'opposer aux initiatives législatives du Congrès.

Son maintien comme président il ne le doit pas à la confiance qu'il mérite du Congrès. Il n'est pas comptable, en ce sens qu'il n'a pas de comptes à rendre au Congrès et il est élu pour un terme fixe.

Le Congrès par ailleurs détient le pouvoir législatif. Il est le maître de son agenda et de son programme législatif contrairement à ce que nous retrouvons ici où les projets de loi gouvernementaux, par opposition aux projets préparés par les députés, relèvent du gouvernement ou du pouvoir exécutif et non de la Chambre.

Le Congrès opère donc, du moins en théorie, indépendamment de la Maison Blanche ou de la présidence.

Dans un régime de gouvernement de style parlementaire, le Premier Ministre, pour se maintenir au pouvoir, doit avoir la confiance et le support de la majorité des voix en Chambre,

La loi de 1867, évidemment, était le reflet des concepts, des valeurs, des manières de vivre, du degré d'évolution, du degré de connaissance du monde qui existait à l'époque, mais le monde a beaucoup évolué après 1867. On a vu l'apparition de la radio, de la télévision, de l'aviation. On s'est rendu compte de la richesse des ressources du plateau continental.

Toutes ces questions étaient inusitées, inconnues en 1867. Il est revenu aux tribunaux d'y répondre et de décider qui, dans l'Etat canadien, avait l'autorité pour adopter lois et programmes, pour créer des services dans ces domaines nouveaux. Mais tout cela s'est fait essentiellement dans le cadre de la Loi de 1867. Il y a eu quelques amendements à notre Constitution mais très peu en comparaison des nombreux changements qui sont survenus dans nos sociétés.

C'est dire que la Constitution c'est un arbre vivant, un "growing tree", un ensemble de règles capable de s'adapter aux besoins des temps. Et, en ce sens, on peut parler de la glorieuse ambiguïté des constitutions. Il était impossible pour les Pères de la Confédération, à l'époque, de prévoir avec certitude ce que serait l'avenir, quels seraient les pouvoirs qui seraient requis pour l'une ou l'autre des autorités pour faire face aux défis.

La Constitution a été écrite, et c'est la son génie, de façon générale, afin, quelle puisse évoluer et permettre aux forces vives de sa population de se manifester et à elle-même de s'adapter aux besoins changeants de la société canadienne.

Notre Constitution, c'est ma conviction profonde, est une des grandes réussites des temps modernes au plan constitutionnel. Elle a fait preuve d'une grande souplesse, d'une grande capacité d'adaptation et même si elle n'est pas parfaite, et si elle est susceptible encore aujourd'hui d'amélioration, elle est un facteur important qui explique la grande réussite qu'est le Canada moderne.

La Constitution canadienne est de style fédéral

- Les pouvoirs de l'Etat canadien sont partagés entre l'autorité fédérale et l'autorité provinciale;
- Le pouvoir exécutif suit le pouvoir législatif; Et les zones grises ou la "glorieuse ambiguïté des constitutions";
- L'arbitrage nécessaire se fait au niveau politique et judiciaire.

La Constitution canadienne est donc de style fédéral. C'est-à-dire que les pouvoirs de l'Etat sont partagés entre l'autorité centrale ou nationale - que nous avons tendance à appeler le gouvernement fédéral - et l'autorité provinciale, ou régionale ou locale, une expression qui est employée de temps à autre dans les textes constitutionnels.

Ainsi, l'autorité centrale a le pouvoir exclusif en matière de monnaie, de défense et de sécurité nationale, et les provinces ont l'autorité en matière de propriété et droit civil, et d'institutions municipales.

Les deux autorités peuvent toutes deux avoir juridiction dans certains domaines. En matière d'immigration ou d'agriculture par exemple, l'autorité ultime, en cas de conflit entre les interventions provinciales et fédérales revient au pallier fédéral.

Au pouvoir de faire des lois suit le pouvoir de les exécuter. Ce qui veut dire que celui qui peut faire des lois peut prévoir les ressources nécessaires à leur exécution ou à en assurer le respect. Mais il est possible pour une autorité, comme l'autorité fédérale, de confier à l'autre autorité, l'autorité provinciale, l'administration de ses lois. Et c'est le cas, par exemple, du Code criminel dont l'établissement est la responsabilité du Parlement canadien mais dont l'administration relève de l'autorité provinciale. C'est la même chose dans le cas de la Loi sur les jeunes contrevenants.

La Loi de 1867 a été écrite en termes très généraux, assez généraux pour que les tenants des tendances centralisatrices et les tenants des tendances provincialistes qui existaient à l'époque ne perdent pas espoir de pouvoir mousser leur vision du Canada de l'avenir. Il n'est donc pas surprenant que, dans les années qui ont suivi 1867,

après l'adoption de la Constitution canadienne, des cycles d'interprétation sont apparus parce que les tendances que l'on retrouvait au niveau des politiques qui ont adopté la Constitution, les Pères de la Confédération, existaient également au niveau des tribunaux, d'abord au niveau du Comité judiciaire du Conseil privé et plus tard au niveau des tribunaux canadiens après l'abolition des appels au Conseil privé.

Donc, certains cycles qui ont manifesté une interprétation centralisatrice de la constitution ont suivi d'autres cycles où l'interprétation était plus favorable à l'autorité provinciale.

de ce pays dans certaines lois clés du Parlement, mais spécialement dans les conventions et la pratique constitutionnelles. Au Canada nous avons un régime mixte où la Constitution se retrouve dans certaines lois fondamentales mais aussi dans les conventions et la pratique.

On peut penser, étant donné son importance, que la Constitution se retrouve dans la loi de 1867. Cette loi et celle de 1982 constituent les deux piliers, les deux textes les plus importants sans aucun doute de la Constitution du Canada. La loi de 1867, constitue un Canada moderne, le Canada fédéral qui est une des grandes réussites des temps modernes. Mais la loi de 1867 n'a fait que ce qui n'était nécessaire, et seulement ce qui était nécessaire, à l'établissement du régime fédéral. Une expression que l'on retrouve dans le préambule de la loi constitutionnelle de 1867 établit, en effet, que la constitution du Canada sera semblable, en principe, à celle de la Grande-Bretagne.

Donc, tout ce qui ne relève pas de l'établissement de la fédération canadienne, (du partage des pouvoirs essentiellement), les principes et les règles de notre Constitution, tout cela se retrouve dans le modèle, dans la tradition britannique.

Si la loi de 1867 est intéressante pour ce qu'elle dit, elle l'est aussi pour ce qu'elle ne dit pas. Vous ne trouverez rien dans la loi de 1867 ou dans les autres lois constitutionnelles sur le Premier Ministre, le Cabinet, les partis politiques, le caucuses partis, le principe du gouvernement responsable qui est la clé de voûte de notre organisation gouvernementale; toutes ces questions sont réglées par les conventions. Elles sont aussi importantes, évidemment, que le texte de 1867. C'est vous dire, encore une fois, qu'il faut aller au-delà du texte de 1867 pour comprendre la réalité de l'organisation constitutionnelle canadienne.

D'autres documents à caractère constitutionnel, tels que ceux qui ont permis l'accession des autres provinces à l'ensemble canadien sont venus se greffer à la loi de 1867.

Le deuxième pilier dont je vous ai parlé est la loi de 1982 qui complète celle de 1867 en ce qui concerne la formule d'amendements. Parce que la loi de 1867 a été adoptée par le Parlement de Westminster on n'envisageait pas que la Loi constitutionnelle du pays puisse être modifiée

autrefois que par une autre loi du Parlement britannique.

Il devenait alors important pour un pays indépendant comme le Canada, dont l'indépendance avait été acquise au cours des années qui ont suivi le tournant du siècle, qu'il se donne un mécanisme d'amendements constitutionnels qui lui soit propre. Cette formule de modification de la Constitution est spécialement importante dans un régime fédéral où les pouvoirs de l'Etat sont partagés entre deux ordres de gouvernement. Sinon, il y aurait danger que l'autorité centrale adopte des modifications à la Constitution et change de façon unilatérale l'équilibre original entre l'autorité fédérale et l'autorité provinciale. Il importe donc, dans un régime fédéral, que la modification de la Constitution puisse se faire avec le concours des deux autorités qui forment ensemble l'Etat fédéral.

Une deuxième modification importante a été apportée à notre Constitution en 1982. Je parle évidemment de l'adoption de la Charte canadienne des droits et des libertés qui vient encadrer les pouvoirs du Parlement et du gouvernement, pour protéger de façon soignée les droits individuels. Les Etats-Unis s'étaient donnés une Charte des droits dès le départ, comme partie intégrante de leur constitution originale. Pas nous.

En résumé, la constitution, dans son sens restreint, comprend les documents de 1867, de 1982 et quelques autres qui ont permis l'accession, entre autres, des provinces à l'ensemble canadien. Elle comprend en outre les conventions et la pratique constitutionnelle, aussi que les décisions des tribunaux. Il n'est pas possible de lire la Constitution canadienne sans se référer aux tribunaux et c'est là, j'imagine, que les avocats ont un rôle important à jouer. Il serait imprudent de tenter d'interpréter certaines dispositions complexes en ce qui concerne en particulier le partage des pouvoirs entre l'autorité fédérale et l'autorité provinciale, par exemple, sans prendre connaissance des décisions des tribunaux. Je reviendrai d'ailleurs sur cette question, un peu plus tard, dans ma présentation.

La Constitution, comme diraient les poètes, c'est le miroir qui reflète l'âme nationale. La constitution d'un pays, à tout moment donné, reflète le cheminement historique du peuple, ses luttes, ses aspirations, les défis auxquels il fait face et aussi ses réalisations.

La Constitution c'est aussi la manière dont sont résolues les tensions entre le bien-être collectif et le bien-être individuel. Et à cet égard, la Constitution canadienne, la Constitution des États-Unis, la Constitution de la Grande-Bretagne ou de la France, reflètent bien chacun des peuples de ces pays, dans leur cheminement historique. La constitution, en autres mots, c'est le vouloir-vivre collectif s'exprimant dans des institutions fondamentales propres et originales.

Dans un sens général, toutes les lois, toutes les règles écrites ou non-écrites, les coutumes, les pratiques qui touchent à l'organisation ou au fonctionnement de l'État font partie de la constitution.

Cependant, je traiterai de la Constitution dans un sens plus restreint. La Constitution, dans notre pays, c'est la loi suprême que toutes les autres lois doivent respecter. La Constitution, c'est cette loi qui ne peut être modifiée par une loi ordinaire du Parlement et au Canada, depuis 1982, elle ne peut être modifiée qu'en suivant la formule de modification de la Constitution qui requiert le concours à la fois du Parlement et d'un certain nombre de législatures provinciales selon les questions soulevées.

La Constitution crée et organise donc les institutions fondamentales de l'État. C'est la Constitution qui détermine qui exerce les pouvoirs de l'État, du Parlement ou du gouvernement, dans un sens plus restreint, à savoir le pouvoir exécutif et les tribunaux. C'est la constitution qui définit les rôles, les sphères d'influence, les sphères de pouvoirs, les limites des pouvoirs de chacune des institutions fondamentales de l'État. En termes simples, si le Parlement a pour rôle essentiel de faire les lois, c'est au gouvernement qu'il revient de les administrer. C'est aussi au gouvernement qu'il revient de voir à la bonne conduite des affaires de l'État. Et en un sens aussi simple le pouvoir judiciaire a pour tâche d'assurer le respect de la Constitution, d'interpréter les lois qui sont adoptées par le Parlement, d'arbitrer aussi les conflits entre l'État et les particuliers.

La Constitution précise également les relations entre ces institutions, spécifie la manière de régler les conflits qui peuvent survenir entre ces institutions fondamentales. Un principe fondamental de notre Constitution, de la Constitution canadienne de type britannique, c'est le principe de la légalité.

Dans un régime gouvernemental où prime le droit et non l'arbitraire du prince, le Parlement agit et doit agir dans les limites de la constitution. Le gouvernement qui a charge de la conduite des affaires de l'État et ses représentants agissent dans le cadre constitutionnel et conformément aux lois adoptées par le Parlement. Et il revient aux tribunaux, au pouvoir judiciaire, d'assurer qu'à la fois le Parlement et le gouvernement assument leurs responsabilités en conformité du principe de la primauté du droit.

L'indépendance des tribunaux, dans ce contexte, est une condition sine qua non du maintien du principe de la primauté du droit. L'indépendance judiciaire est vitale dans nos régimes démocratiques. Il existe plusieurs constitutions dans les régimes totalitaires qui sont d'une très haute élévation d'esprit et qui commandent le respect. Là où l'on peut départer les régimes réellement démocratiques des régimes totalitaires c'est sur le principe et la réalité de l'indépendance judiciaire. C'est là que l'on peut départer les véritables démocraties des régimes totalitaires.

La Constitution canadienne est à la fois écrite et non-écrite

- Elle est écrite en grande partie
- la loi constitutionnelle de 1867
- la loi constitutionnelle de 1982
- etc., etc.
- Elle est aussi non-écrite
- les conventions
- la pratique
- Et il y a les décisions des tribunaux!

La constitution des États-Unis se retrouve fondamentalement dans un document constitutionnel, la Constitution de 1787 avec les quelques amendements qui ont été apportés par la suite. En Angleterre, il n'existe pas en réalité de constitution écrite. Nous retrouvons la Constitution

La Constitution

Roger Tassé

Lors de ma préparation à cette rencontre, je me suis fixé comme objectif de travailler avec vous à la démonstration du contexte constitutionnel qui préside à la conduite des affaires de l'Etat canadien. Même si les avocats ont un rôle important à jouer en droit constitutionnel, ce n'est pas leur chasse gardée.

Je me propose donc de brosser à grands traits quelque-unes des caractéristiques fondamentales de notre régime gouvernemental et des institutions qui exercent les pouvoirs de l'Etat canadien.

En raison du temps limité mis à ma disposition, mes propos seront forcément de caractère général. Je suis donc amené à simplifier des questions très complexes et j'ose espérer, malgré tout, que mes propos vous aideront vous qui assumez de hautes responsabilités, à mieux comprendre comment fonctionnent nos institutions fondamentales.

Le contexte constitutionnel La structure du gouvernement parlementaire canadien

1. La constitution: pierre angulaire de notre régime gouvernemental
2. La constitution canadienne est à la fois écrite et non-écrite
3. La constitution canadienne est de style fédéral
4. La constitution canadienne est de style parlementaire
5. Mais l'Etat, c'est qui?
6. Le principe de la suprématie du Parlement
7. Les Ministres de la Couronne
8. Le Premier Ministre

Nous traiterons donc de la Constitution, de son importance comme loi fondamentale, loi suprême de l'Etat canadien dont l'origine est fondée sur la primauté du droit. La constitution d'un pays n'est pas nécessairement écrite, mais, au Canada, elle est à la fois écrite et non-écrite. Je tenterai de cerner avec vous brièvement où l'on peut trouver la Constitution, où l'on peut trouver les sources de notre droit constitutionnel.

La Constitution: pierre angulaire de notre régime gouvernemental

- La loi fondamentale du pays ou la loi dont toutes les autres lois tirent leur origine;
- La loi qui crée et organise les institutions fondamentales de l'Etat;
- La loi qui encadre les trois grandes fonctions de l'Etat: exécutive, législative et judiciaire.
- Le principe de la légalité: son contrôle par les tribunaux; et
- Un corollaire vital: l'indépendance des tribunaux.

Finalement, je parlerai des rôles et des responsabilités des Ministres et du Premier Ministre. Ces deux questions, mes collègues qui me suivront les élaboreront davantage et je me limiterai donc à quelques remarques de façon à les situer dans le contexte de mes propos de ce matin.

Enfin, je parlerai des rôles et des responsabilités des Ministres et du Premier Ministre. Ces deux questions, mes collègues qui me suivront les élaboreront davantage et je me limiterai donc à quelques remarques de façon à les situer dans le contexte de mes propos de ce matin.

Un principe important qui prévaut par tradition en Angleterre est la suprématie du Parlement. Même si la Constitution a fixé des frontières importantes à son autorité, il n'en reste pas moins qu'il détient ce que l'on pourrait appeler l'autorité absolue.

Notre Constitution est de style parlementaire. Et je tenterai brièvement d'en faire le contraste avec les régimes présidentiels, comme celui de nos voisins du sud. Il y a un roi célèbre qui a dit "L'Etat, c'est moi". Chez nous, au Canada, je vous poserais, nous nous posons la question, mais l'Etat, c'est qui? Qui détient la réalité du pouvoir au-delà des apparences?

En Angleterre et en France, le régime gouvernemental est de type ou de style unitaire, tous les pouvoirs de l'Etat se retrouvent dans un organisme, dans une institution. Au Canada, nous vivons un type de gouvernement fédéral, où les pouvoirs de l'Etat canadien sont partagés entre l'autorité fédérale et l'autorité provinciale. Il en résulte des conséquences très importantes.

Introduction

Robert Marleau

Robert Marleau Cette séance a été conçue dans le but de vous présenter de façon rapide les ramifications entre la Constitution, le Parlement, les Ministres, les ministères, les organismes centraux et la Fonction publique.

Je dois vous signaler que l'infrastructure juridique de la Chambre des communes est conçue de telle sorte que son personnel, à commencer par le greffier, ne fait pas partie de la Fonction publique. Nous existons en vertu d'une loi distincte, la Loi sur la Chambre des communes. Même si je n'ai pas l'autorité de porter un jugement sur la Fonction publique, je crois que tous les Canadiens, y compris les députés de la Chambre des communes, peuvent compter sur une des meilleures fonctions publiques du monde démocratique. Comme j'y suis associé depuis plus de vingt ans, je puis vous affirmer qu'elle évolue, mais demeure l'une des plus efficaces au monde.

Voici le dernier volet d'un programme d'orientation que l'on divise en trois parties. En décembre dernier, nous avons étudié l'administration de la Chambre, c'est-à-dire, des questions d'ordre pratique comme l'élection à la charge de député ou la réélection, comme c'est le cas pour certains d'entre nous. À la fin du mois de mars dernier, nous avons eu, j'espère, sur la parlementaire.

En 1984, l'orientation des nouveaux députés n'avait pas encore pris cette tournure et je pense que le programme que nous avons mis sur pied était très incomplet. Nous amorçons donc de nouvelles relations avec le Centre et nous espérons qu'elles seront de longue durée; je sais que M. Manion entretient des projets d'expansion de la formule des séminaires de suivi et qu'il souhaite voir davantage de contacts entre le Centre et les députés, tant comme personnes-ressources que comme animateurs des séminaires.

M. John Manion Comme certains d'entre vous le savent, le Centre canadien de gestion ou le Centre de gestion comme nous l'appelons, est un nouvel organisme. Sa principale mission est d'essayer d'améliorer la qualité de la gestion à la Fonction publique.

Notre programme se divise en quatre volets. M. Tassé parlera de la Constitution, et M. Johnson du processus décisionnel. M. Osbaldeston nous entretiendra du mandat et des rôles du Ministre et du ministère. Je conclurai par un exposé sur la Fonction publique.

SEANCE D'INFORMATION
SUR
LE SYSTÈME CANADIEN DE GOUVERNEMENT
LE 11 AVRIL 1989

Table des matières

Séance d'information sur le système canadien de gouvernement le 11 avril 1989

. Introduction 8

- La Constitution 9

- Le processus décisionnel 20

- Le mandat des Ministres et des ministères 37

- La Fonction publique 51

. Conclusion 60

Séance d'information sur le processus budgétaire le 9 mai 1989

. Introduction 62

- Le cycle d'approvisionnement et le processus budgétaire 64

- La Partie III du Budget des dépenses 74

- Questions et Réponses 81

. Conclusion 83

Remerciements

Le Centre canadien de gestion tient à remercier les personnes suivantes pour leur contribution particulière à l'organisation et à la présentation des deux séances d'information à l'intention des députés.

Allan J. Darling	. Sous secrétaire Direction des programmes Secrétariat du Conseil du Trésor
Al W. Johnson, O.C.	. Chercheur invité principal Centre canadien de gestion . M. Johnson a déjà été Président de Radio-Canada et Professeur à l'Université de Toronto.
Andrew Macdonald	. Contrôleur général du Canada
John L. Manion, O.C.	. Principal Centre canadien de gestion . M. Manion a déjà été secrétaire adjoint du Cabinet et secrétaire du Conseil du Trésor
Robert Marleau	. Greffier de la Chambre des communes
Sheila Murray	. Vice-principale Matières de gestion et séminaires Centre canadien de gestion
Gordon Osbaldeston, O.C., P.C.	. Chercheur principal à l'Université Western Ontario . M. Osbaldeston a déjà été secrétaire du Cabinet et il est membre du Conseil Privé.
Roger Tassé, O.C.	. Vice-président exécutif Affaires juridiques et environnement Bell Canada . M. Tassé a déjà été sous-ministre de la Justice

Le Centre canadien de gestion (CCG), à la demande du Président de la Chambre des communes, l'hon. John Fraser, a organisé deux séances d'information à l'intention des nouveaux députés: le 11 avril 1989, sur le système canadien de gouvernement, et le 9 mai 1989, sur le processus budgétaire.

Le CCG est heureux de contribuer à l'amélioration de la connaissance des institutions et des processus importants du Parlement et du gouvernement.

John L. Manion
Principal

Canada

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. SC94-7/1990
ISBN 0-662-57004-9

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

Séances d'information
à l'intention des Députés
1989



CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

Séances d'information
à l'intention des Députés
1989

